

University of Groningen

Inclusie en arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten in Noord-Nederland

Edzes, Arjen

Published in:
De Governance structuur van de Sociale Werkvoorziening

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Edzes, A. (2020). Inclusie en arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten in Noord-Nederland. In *De Governance structuur van de Sociale Werkvoorziening: Participatie van de kwetsbare groep op de arbeidsmarkt* (blz. 25-38). Sociaal Economische Raad Noord-Nederland .

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De governance structuur van de Sociale Werkvoorziening

Participatie van de kwetsbare
groep op de arbeidsmarkt

JUNI 2020

Aan
Het College van Gedeputeerde Staten van Groningen
Postbus 610
9700 AP GRONINGEN

BEZOEKADRES SER Noord-Nederland
Laan Corpus den Hoorn 101b
9728 JR Groningen

TELEFOON 050 526 71 92
E-MAIL info@sernoordnederland.nl
WEBSITE www.sernoordnederland.nl
TWITTER @ser_nn

POSTADRES Postbus 481
9700 AL Groningen

Groningen, 25 juni 2020

Betreft: De governance structuur van de SW bedrijven, Participatie van de kwetsbare groep op de arbeidsmarkt

Geacht college,

Op uw verzoek adviseren wij over de problematiek van de sociale werkvoorziening in Groningen. De kern van uw adviesvraag is 'of de huidige governance structuur in de regio nog wel aan de veranderde omstandigheden voldoet en of er andere/nieuwe ondersteunende structuren gewenst zijn. Aan SER Noord-Nederland wordt gevraagd om het probleem in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor de noodzakelijke of wenselijke ondersteuningsstructuren, zodat de werkgelegenheid voor de betreffende doelgroep duurzaam wordt geborgd.'

Bijgaand bieden wij u ons advies aan. Dit advies was feitelijk al vóór het uitbreken van de coronacrisis in maart 2020 gereed voor publicatie. De oorspronkelijke bedoeling was om het advies in een publieke setting aan u aan te bieden, maar door de afgekondigde maatregelen vanwege de coronacrisis bleek dat niet mogelijk. De negatieve sociaaleconomische effecten van de coronacrisis hebben in de nabije toekomst waarschijnlijk hun ook hun weerslag in de regionale werkloosheidscijfers. Naar onze stellige overtuiging blijven de aanbevelingen in dit advies onverkort gelden en is de urgentie ervan alleen maar toegenomen.

Het advies is mede tot stand gekomen dankzij diverse deskundigen, bestuurders en betrokkenen in het werkveld, die op open wijze hun kennis en ervaringen met ons hebben gedeeld. Wij zijn hen daarvoor zeer erkentelijk.

In de eerste fase van het adviestraject spraken we met een aantal wethouders en directeurs van de Groningse SW-bedrijven/werkleerbedrijven. In vrijwel alle gesprekken signaleerden we in eerste instantie enige verbazing over de aanvankelijke adviesvraag. Die verbazing laat zich het best omschrijven als 'daar gaat de provincie niet over'. Hoewel dit een indicatie kan zijn voor afscherming van de gemeentelijke verantwoordelijkheden en belangen, waren de gesprekken vervolgens zeer openhartig en constructief en benoemden bestuurders en directeurs nadrukkelijk hun dilemma's. Zo werd ook duidelijk dat de achterliggende problematiek groter is dan het niveau van een afzonderlijke gemeente. Wij zien de adviesvraag van de provincie niet als treden in gemeentelijke verantwoordelijkheden, maar als zorg over een aantal maatschappelijke ontwikkelingen in de provincie, zowel wat betreft de consequenties van de uitvoering van de Participatiewet voor de doelgroepen, als voor de financiële positie van gemeenten.

Na de start van het adviestraject bleek dat de oorspronkelijke adviesvraag niet de kern raakt van de achterliggende problematiek, die na de invoering van de Participatiewet (P-wet) is ontstaan in de provincie Groningen. De governance van de SW kan de problematiek aan de 'onderkant van de arbeidsmarkt' onvoldoende verklaren. Een verkenning van oplossingsrichtingen vereist een breder perspectief.

Na bestuurlijk en ambtelijke afstemming is de adviesvraag verruimd:

- I. Wat is de onderliggende problematiek in Groningen na invoering van de P-wet?
- II. Welke oplossingsrichtingen kunnen voor deze problematiek worden geïdentificeerd?

Gesignaleerde problemen

In het advies beschrijven we de gesignaleerde knelpunten, die onder de volgende thema's zijn samen te vatten:

- De effecten van de Participatiewet voor de uitvoering van de arbeidstoeleiding;
- Niet iedereen en niet alle regio's profiteren in gelijke mate van de huidige economische groei;
- Betrouwbare informatie van en over de (verschillen in de) doelgroep ontbreekt;
- Te weinig zicht bij gemeenten op kenmerken en kwaliteiten van (delen van) de doelgroep;
- Werking instrumentarium van de P-wet.

Zonder in deze brief inhoudelijk op de knelpunten in te gaan -daarvoor verwijzen we naar het advies- stellen we vast dat de beschreven problemen zich het sterkst manifesteren in Oost-Groningen. Dat heeft ertoe geleid dat we in het advies op een aantal punten specifiek aandacht vragen voor de problematiek in deze regio. Hier is het duidelijkst zichtbaar dat de sterke economische groei van de laatste jaren te weinig tot nieuw perspectief heeft geleid voor inwoners uit de diverse categorieën aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit beeld komt landelijk overigens ook naar voren in de Eindevaluatie van de Participatiewet door het Sociaal en Cultureel Planbureau (november 2019).

Oplossingsrichtingen

In het advies hebben we zes oplossingsrichtingen beschreven. De eerste oplossingsrichting betreft een gemeenschappelijke lobby van provincie, gemeenten en sociale partners om de fundamentele problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt aan te kaarten op rijksniveau. Deze lobby, gericht op een andere inrichting van de uitvoeringspraktijk, zonder een wirwar aan allerlei regelingen en met voldoende beschikbaarheid van middelen is tijdrovend en is van een ander niveau dan de oplossingsrichtingen die binnen de regio kunnen worden opgepakt. Daarmee zijn de oplossingsrichtingen binnen de regio niet minder belangrijk. Met deze oplossingsrichtingen kan snel worden begonnen, omdat deze binnen de directe verantwoordelijkheid van de gemeenten liggen.

De binnen de regio op te pakken oplossingsrichtingen passen binnen de bestaande wet- en regelgeving, hoewel de grenzen hiervan kunnen/moeten worden opgezocht. Deze vijf oplossings-richtingen, die in samenhang uitvoerbaar en nodig zijn, vatten we hier samen:

- Behoud het goede van het oorspronkelijke gedachtengoed WSW;
- Ontwikkel een gemeenschappelijke visie en zorg voor een beter en vollediger beeld van de doelgroep;
- Optimaliseer en vereenvoudig het bestaande instrumentarium;
- Experimenteer buiten de gebaande paden;
- Organiseer werk over organisaties heen.

Samenwerking

Voor de hier geformuleerde oplossingsrichtingen bestaat naar onze mening voldoende draagvlak bij gemeenten om deze verder uit te werken. Dat betekent dat per oplossingsrichting (of soms in combinatie) gezocht moet worden naar de juiste coalities om dit op te pakken. Soms gaat het om het organiseren van de lobby richting rijk om zaken anders te mogen aanpakken, soms om concreet een oplossingsrichting te vertalen in concrete initiatieven.

Wij zijn graag bereid om samen met (vertegenwoordigers van) u de oplossingsrichtingen te vertalen naar het smeden van de juiste coalities en een actiegerichte aanpak.

Hoogachtend,



Prof. Dr. Jouke van Dijk, voorzitter.

Colofon

Publicatie	juni 2020
Vastgesteld	mei 2020
Plaats	Groningen
Adviescommissie	Prof. dr. Sietske Waslander (voorzitter) Renate Westdijk Arnoud Hoogsteen Herman Bloupot (secretaris)
Auteur bijlage 2	Dr. Arjen Edzes, Op verzoek van SER Noord-Nederland
Adviesvrager	Provincie Groningen
Opmaak	Margo Wagenaar-Molenkamp Mein Bish
Fotografie	Unsplash Pxhere Wedeka
Contact	Sociaal Economische Raad Noord-Nederland Postbus 481 9700 AL Groningen 050 - 526 71 92 info@sernoordnederland.nl www.sernoordnederland.nl



De governance structuur van de Sociale Werkvoorziening

Participatie van de kwetsbare
groep op de arbeidsmarkt



Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	8
1.1	Adviesvraag.....	8
1.2	Werkwijze.....	8
1.3	Aanpassingadviesvraag.....	8
HOOFDSTUK 2	KERNPUNTEN VAN DE PROBLEMATIEK	10
2.1	Effecten P-wet met forse herstructurering uitvoeringsstructuur.....	10
2.2	Niet iedereen en niet alle regio's profiteren in gelijke mate van economische groei....	13
2.3	Betrouwbare informatie van en over de doelgroep ontbreekt.....	14
2.4	Te weinig zicht op kenmerken en kwaliteiten van (delen van) de doelgroep.....	14
2.5	Werking instrumentarium van de P-wet.....	14
2.6	Conclusie.....	15
HOOFDSTUK 3	OPLOSSINGSRICHTINGEN	16
3.1	Lobby voor andere uitvoeringspraktijk.....	16
3.2	Behoud het goede van het oorspronkelijke gedachtengoed WSW.....	16
3.3	Ontwikkel een gemeenschappelijke visie en breng de doelgroep goed in beeld.....	18
3.4	Optimaliseer en vereenvoudig het bestaande instrumentarium.....	18
3.5	Experimenteer buiten de gebaande paden.....	20
3.6	Organiseer werk over organisaties heen.....	20
HOOFDSTUK 4	WIE IS AAN ZET?	22
BIJLAGE 1	WERKWIJZE	24
BIJLAGE 2	INCLUSIE EN ARBEIDSPARTICIPATIE ARBEIDSBEPERKTEN IN NOORD-NEDERLAND	25
BIJLAGE 3	SCHEMATISCH OVERZICHT REGELINGEN	39
BIJLAGE 4	SW-BEDRIJVEN IN GRONINGEN	40
BIJLAGE 5	ARBEIDSMARKTGEGEVENS	41



1 Inleiding

1.1 Adviesvraag

De provincie Groningen heeft SER Noord-Nederland gevraagd advies uit te brengen over de problematiek van de Sociale Werkvoorziening in Groningen in relatie tot de invoering van de Participatiewet (P-wet) in 2015.

Adviesvraag provincie Groningen:

Het sociale domein is sterk in beweging naar aanleiding van de drie decentralisaties. Door de komst van de Participatiewet stopt de instroom in de sociale werkvoorziening en beperkt de Wajong zich tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Gemeenten zijn al geruime tijd bezig een voorziening voor beschut werken in te richten. Hier zijn complexe organisatorische en financiële vraagstukken aan verbonden. Op basis van een studie van het SCP is gebleken dat na de invoering van de Participatiewet en de beëindiging van de instroom in de WSW, de baankansen voor de oorspronkelijke doelgroep behoorlijk zijn afgenomen. Door deze ontwikkelingen dreigt er een maatschappelijk probleem dat boven het individuele niveau van de gemeenten in Groningen uitstijgt. Met name in Oost-Groningen zijn veel mensen afhankelijk van de WSW en is de WSW zelfs de grootste werkgever en daarbij zijn de gemeenten het niet eens over de governancestructuur. Dit baart de provincie zorgen en wil zich door de SER Noord-Nederland als onafhankelijke orgaan daarover laten adviseren.

De vraag is of de huidige governance structuur in de regio nog wel aan de veranderde omstandigheden voldoet en of er andere/nieuwe ondersteunende structuren gewenst zijn. Aan de SER Noord-Nederland wordt gevraagd om het probleem in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor de noodzakelijke of wenselijke ondersteuningsstructuren, zodat de werkgelegenheid voor de betreffende doelgroep duurzaam wordt geborgd.

1.2 Werkwijze

In dit adviestraject zijn interviews gehouden met directeurs van SW- en werkleerbedrijven, enkele wethouders en met deskundigen.

De bevindingen uit de interviews zijn vervolgens getoetst in twee bijeenkomsten, een expertmeeting en een gemeenschappelijke bijeenkomst met directeurs van de SW-bedrijven/werkleerbedrijven. De resultaten van deze bijeenkomsten en de individuele gesprekken vormen gezamenlijk de basis voor dit advies. Om de bevindingen en aanbevelingen bestuurlijk te toetsen, zijn aan het eind van het adviestraject alle verantwoordelijke Groningse

wethouders uitgenodigd voor een gemeenschappelijke bijeenkomst. De wethouders die hierbij aanwezig waren hebben vervolgens het ontwerpadvies ter controle ontvangen.

Bijlage 1 beschrijft uitgebreider de werkwijze die tot dit advies heeft geleid.

Gedurende dit adviestraject is vergelijkbare thematiek ook besproken in het Breed Noordelijk Offensief Arbeids-participatie Gehandicapten¹, parallel aan landelijke beleids- en evaluatieontwikkelingen, waaronder de landelijke evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal en Cultureel Planbureau². Daar hebben we dankbaar gebruik van gemaakt.

1.3 Aanpassing adviesvraag

Na de start van het adviestraject bleek dat de oorspronkelijke adviesvraag niet de kern raakt van de achterliggende problematiek, die na de invoering van de Participatiewet (P-wet) is ontstaan in de provincie Groningen. De governance van de SW kan de problematiek aan de 'onderkant van de arbeidsmarkt' onvoldoende verklaren. Een verkenning van oplossingsrichtingen vereist een breder perspectief.

Na bestuurlijk en ambtelijke afstemming is de adviesvraag verruimd:

- I. Wat is de onderliggende problematiek in Groningen na invoering van de P-wet?
- II. Welke oplossingsrichtingen kunnen voor deze problematiek worden geïdentificeerd?

Om onderliggende problemen inzichtelijk te maken heeft Dr. Arjen Edzes (RUG) op ons verzoek de ontwikkelingen rond (het gebruik van) arbeidsvoorziening en -participatie in kaart gebracht. In bijlage 2 treft u deze notitie aan. Voor dit advies definiëren we de doelgroep conform ons eerdere advies 'Impact ondernemen in Groningen' (februari 2019) als: iedereen die wil werken maar niet zelfstandig in staat is dat te bereiken. Daarmee maken ook mensen die géén uitkering ontvangen - zoals jongeren die voorheen in aanmerking kwamen voor Wajong - deel uit van de doelgroep. Wij wijzen erop dat dit een bredere definitie is dan gemeenten en UWV vanuit hun wettelijke verantwoordelijkheden hanteren, gemeenten zien als doelgroep de mensen die staan ingeschreven voor een uitkering.

¹ De bijeenkomsten hebben plaatsgevonden op 6 december 2018 en 6 februari 2019 in het Kasteel in Groningen.

² Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.



2. Kernpunten van de problematiek

Behalve de P-wet kregen gemeenten daarnaast te maken met de decentralisatie van werk & inkomen (WWB) in 2004, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in 2007 en de jeugdzorg (Jeugdwet) in 2015. Vanaf de eerste decentralisatie tot en met de meest recente, inmiddels samen 'het sociaal domein' genoemd, voerde het rijk een efficiencykorting van 25% door. Een aantal gemeenten kampt sindsdien met grote tekorten in het sociale domein. Mede hierdoor komt de beoogde transformatie in het sociaal domein – ook landelijk – nog onvoldoende van de grond.

De invoering van de P-wet is een grote structuurwijziging geweest met grote gevolgen voor de uitvoering van de arbeidstoeleiding. Daarom beginnen we deze paragraaf met het beschrijven van de effecten hiervan voor de uitvoeringsstructuur.

Behalve de problematiek van de structuurwijziging spelen nog andere problemen die we vervolgens samenvatten onder onderstaande thema's:

- Niet iedereen en niet alle regio's profiteren in gelijke mate van de economische groei;
- Betrouwbare informatie van en over de (verschillen in de) doelgroep ontbreekt;
- Te weinig zicht bij gemeenten op kenmerken en kwaliteiten van (delen van) de doelgroep;
- Werking instrumentarium van de P-wet.

Deze problemen worden later in dit advies toegelicht.

2.1 Effecten P-wet met forse herstructurering uitvoeringsstructuur

Met de invoering van de P-wet is de instroom in de WSW beëindigd en geldt de Wajong alleen nog voor jongeren die volledig arbeidsongeschikt zijn. Daarnaast zijn gemeenten met een taakstelling verantwoordelijk geworden voor de doelgroep 'nieuw beschut' (mensen met een arbeidsbeperking, die een beschermde werkplek nodig hebben). Het UWV beoordeelt of kandidaten voor een indicatie beschut werk in aanmerking komen. Indien dit het geval is moet de gemeente een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor een beschutte werkplek aanbieden. Gebleken is dat gemeenten door deze permanente status erg terughoudend zijn met het voordragen van kandidaten voor deze indicatie door het UWV. Bovendien gaan gemeenten verschillend om met dit nieuwe instrument. De beoogde taakstelling voor nieuw beschut is (nog lang) niet gehaald. Overigens kunnen mensen ook zelfstandig een advies aanvragen bij het UWV als zij van mening zijn in aanmerking te komen voor deze regeling³. Vóór de invoering van de P-wet was de toeleiding naar een WSW-indicatie, het eventueel in beroep gaan, de plaatsing op de wachtlijst, het aangaan van een arbeidsovereenkomst, het maken van een trajectplan en

de begeleiding, vooral de verantwoordelijkheid van het SW-bedrijf. Na invoering van de P-wet ligt deze verantwoordelijkheid bij gemeenten. De combinatie van wijzigingen heeft volgens verschillende van onze gesprekspartners geleid tot onnodige bureaucratisering (diagnosestelling en doelgroepenregister), complexere samenwerking tussen UWV, gemeenten en werk/leerbedrijven en ingewikkelde financiering.

Uit het voorgaande blijkt dat er verschillende regelingen zijn, waarmee gemeenten en UWV te maken hebben. In bijlage 3 wordt een totaaloverzicht van de verschillende regelingen weergegeven.

De SW-bedrijven in Groningen hebben zich verschillend ontwikkeld als gevolg van gemeentelijk beleid en gemeentelijke herindelingen. Een deel van de bedrijven valt nog steeds onder een zogenaamde gemeenschappelijke regeling en een deel is gefuseerd met gemeentelijke sociale diensten ofwel een zelfstandig onderdeel binnen de nieuw gevormde gemeente geworden. In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de Groningse SW-bedrijven en wat het effect is geweest van de gemeentelijke herindelingen op de betreffende bedrijven.

In alle gevallen geldt dat de gemeenten als eigenaar én opdrachtgever bestuurlijk verantwoordelijk zijn en blijven, zowel voor de beleidskeuze vanuit de visie op de toegevoegde waarde van werksoorten (industriële of dienstverlening) als voor de op productie gerichte bedrijven. Afhankelijk van de gemaakte keuzes variëren de opdrachten van gemeenten aan de SW-bedrijven sterk (werkleerbedrijven gericht op ontwikkeling, op productie gerichte bedrijven en/of leverancier zijn van arbeidskrachten). Naast de 'oude' doelgroep, dus met een WSW-indicatie, worden werkzaamheden en begeleiding van de bedrijven ook ingezet voor inwoners met een bijstandsuitkering (waaronder statushouders) en inwoners die in het kader van 'nieuw beschut' een arbeidsovereenkomst hebben.

In onze gesprekken werd naar voren gebracht dat het onderbrengen van de SW organisatie bij één gemeente meer ruimte lijkt te bieden voor sturing op maatschappelijke doelen in plaats van enkel sturing op geld. Het financieel resultaat van een afzonderlijk gemeentelijk organisatieonderdeel is dan niet meer bepalend, en overheadkosten (gebouwen, ICT, HR etc.) worden niet meer aan het nieuwe gemeentelijke organisatieonderdeel toegerekend. Als nadelen werden echter genoemd: meer bureaucratisering, meer afstemming en meer aandacht voor interne gemeentelijke processen en budgetten in plaats van een focus op het aan werk helpen van mensen.

³ <https://www.beschutaandebak.nl/aanvraag-beschut-werk/beschut-werk-aanvragen-hoe-werkt-het>



Wat betreft de feitelijke uitvoering van de begeleiding, ontwikkeling en bemiddeling van inwoners uit de gemeentelijke bestanden signaleert men over het geheel beschouwd dat de werkloze inwoners onvoldoende zijn opgeleid of een opleiding hebben die onvoldoende aansluit bij de vraag. Daarbij kunnen deze inwoners vaak niet een opleiding, gecombineerd met het opdoen van de juiste werkervaring, volgen omdat de financiering, begeleiding en de garantie op een baan ontbreken. De invoering van de P-wet heeft hierin geen verandering gebracht.

Sinds de gemeenten financieel verantwoordelijk zijn, worden de SW-bedrijven (of organisatie-onderdeel gemeente) in belangrijke mate afgerekend op het financieel resultaat, zijnde de opbrengst van de subsidie op de loonkosten per arbeidsovereenkomst van WSW-geïndiceerden en de opbrengst van de bedrijfsmatige activiteiten. Het schrijven van zwarte cijfers, dan wel budgettair neutraal opereren is volgens verschillende geïnterviewden leidend.

In de CAO Sociale Werkvoorziening van 2020 hebben de eerste zes loonschalen een start op het wettelijk minimumloon (WML). In onderstaand schema is dit weergegeven. De hoogte van de lonen van de langlopende WSW-dienstverbanden zijn ruim boven het minimumloon. De arbeidsvoorwaarden komen uit de periode waarin de rijksbijdrage genoeg was om de loonkosten te vergoeden. Vanaf 2009 is die subsidie afgebouwd. Gecombineerd met de vaak hoge huisvestings- en onderhoudslasten bleek het voor de SW-bedrijven vaak niet mogelijk om zwarte cijfers te schrijven⁴.

Er zijn grote verschillen tussen de SW-bedrijven wat betreft het aandeel werknemers dat intern werkt en het aandeel dat gedetacheerd is. Het grootste deel van het interne werk wordt uitgevoerd voor (grote) opdrachtgevers die niet in de regio zijn gevestigd. Mensen die gedetacheerd zijn, werken vooral in de gemeentelijke groenvoorziening of de schoonmaakbranche⁵. In beide gevallen betekent afhankelijkheid van een beperkt aantal grote opdrachtgevers een reëel financieel risico voor de

betreffende gemeenten in geval zo'n opdrachtgever de werkrelatie beëindigt. Dit geldt ook als de gemeente zelf de grootste opdrachtgever is.

De stop op de instroom van de WSW, en de garantie van 'oude bestaande' WSW-dienstverbanden, betekenen dat door leeftijdsontwikkeling het aantal WSW'ers in de loop der tijd afneemt. Tijdens de 'modernisering van de WSW', gestart met het RWI-advies over de WSW van september 2003, is de indicatiestelling gewijzigd met als gevolg dat de instroom meer arbeidsbeperkingen had dan voorheen. Met een jarenlange doorwerking daarvan in combinatie met vergrijzing, zijn de WSW geïndiceerden vaak alleen nog goed in staat om eenvoudig productiewerk te verrichten, zoals inpakken, assembleren e.d.

De inwoners, met een indicatie voor beschut werken (dus nieuw beschut werken), die in het SW-bedrijf geplaatst worden, bereiken vaak niet het niveau van de 'oude' WSW'er, waardoor het voor de SW-bedrijven lastiger wordt om met de productiecapaciteit in de markt opdrachten tegen een redelijke prijs/opbrengst te verwerven en te behouden. Ook hier ligt een bedrijfsmatig risico voor SW-bedrijven/gemeenten. De loonkosten vormen een groot aandeel van de kostprijs van productieopdrachten. Ook is het niet uit te sluiten dat SW-bedrijven (in en buiten de regio) met elkaar concurreren.

Uit de evaluatie van de P-wet door het SCP is gebleken dat de doelgroep van de WSW (personen die vóór de invoering van de P-wet op de wachtlijst stonden) na invoering van de P-wet een kleinere kans op werk hebben dan voorheen. Voor de klassieke bijstandsgerechtigden zijn de kansen op het vinden van werk nauwelijks hoger geworden⁶.

⁴<https://www.slideshare.net/GerardReezigt/de-wsw-subsidie-van-melkkoe-tot-molensteen>

⁵ SER Noord-Nederland, Impact ondernemen in Groningen, februari 2019.

⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.

	Schaal												
Periodiek	0	A	B1	B2	C1	C2	D1	D2	E	F	G	H	I
Start	WML	WML	WML	WML	WML	WML	1736	1736	1896	2059	2188	2579	2941
1		WML	WML	WML	1675	1675	1831	1831	2059	2188	2446	2876	3138
2		WML	WML	WML	1736	1736	1896	1896	2123	2257	2579	3006	3300
3			WML	WML	1799	1799	1994	1994	2188	2318	2713	3107	3432
4			1675	1675	1831	1831	2024	2024	2257	2383	2809	3138	3562
5				1705	1862	1862	2059	2059	2318	2446	2876	3202	3754
6				1736		1896	2091	2091	2383	2512	2941	3300	3938
7						1948		2123	2446	2579	3006	3355	4091
8								2188	2512	2647	3071	3432	4208
9										2713	3107	3496	4392
10											3138	3562	4578
11													4755

Door wijzigingen van de Wajong en de stop op instroom van de WSW, is er een groep mensen die buiten de boot dreigt te vallen. Dit zijn inwoners die voorheen via de aanvraag en toekenning van een Wajong-indicatie en vervolgens een WSW-indicatie gekregen zouden hebben en daarmee toegang tot begeleiding/re-integratie en/of via een arbeidsovereenkomst op een werkplek in de SW zouden belanden.

Gemeenten hebben in een paar jaar tijd er een diverse groep kandidaten bij gekregen, doordat de Wajong nu gesloten is voor inwoners met een loonwaarde/productiecapaciteit en de toegang tot nieuw beschut beperkt is. Gemeenten en UWV bepalen zelf de toegang tot het doelgroepenregister. De vraag is of met de beschikbare capaciteit, budgetten en deskundigheid van die organisaties, de toeleiding van zo'n diverse doelgroep naar geschikte werkplekken en functies goed en in voldoende omvang georganiseerd kan worden.

2.2 Niet iedereen en niet alle regio's profiteren in gelijke mate van economische groei

Ondanks de economische groei van de laatste jaren is het aantal mensen in de WSW, WWB en Wajong nauwelijks kleiner geworden (gegevens UWV-Noord, zie bijlage 5). Dit wijst op een hardnekkig en structureel probleem, dat zich het sterkst manifesteert in Oost-Groningen. Bevindingen die eerder al voor dit gebied werdenesignaleerd in het Akkoord van Westerlee (Met vereende kracht, februari 2015) en door de gebiedsregisseurs Middel en Kremer (Kört veur de kop: een tussenbalans, april 2016) gelden nog steeds: demografische krimp, vergrijzing, een gemiddeld laag opleidingsniveau van de beroepsbevolking en slechtere gezondheid. Ook is er sprake van een grote (kwalitatieve) mismatch tussen vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt.

Door de sterke economische groei is het voor werkzoekende inwoners met 100% loonwaarde (vanuit een uitkering) een stuk gemakkelijker geworden betaalde arbeid te vinden. Voor mensen met een erg lage (beperkte) loonwaarde heeft de P-wet nieuwe vangnetten gecreëerd, zoals; de garantiebannen vanuit het doelgroepenregister, de nieuwe Wajong en nieuw beschut. De groep mensen met een lichte arbeidsbeperking, komen door het nieuwe beleid wel in aanmerking voor een uitkering, maar ze hebben niet kunnen profiteren van de economische groei.

Atlas voor Gemeenten heeft in opdracht van de provincie Groningen onderzoek gedaan naar de groeikracht van de provincie en de regionale verschillen binnen de provincie⁷. De regio's in de provincie verschillen niet alleen in aantal inwoners maar ook in de omvang van de werkgelegenheid.

⁷ Groeien in Groningen, Atlas voor gemeenten, juli 2019. Onderzoek in opdracht van de provincie Groningen.



Ruim 53 procent van alle banen in de provincie Groningen bevindt zich in de regio Stad (Groningen en Haren) tegenover 38% van de bevolking. Oost-Groningen is 'goed' voor rond de twintig procent van de banen (aandeel bevolking 23%), het Bevingsgebied (waaronder Eemshaven en de haven van Delfzijl) heeft 18% van de Groningse banen met een bevolkingsaandeel van 28% en Westerkwartier heeft 8% van de banen met een bevolkingsaandeel van 11%.

In het onderzoek komt naar voren dat in de Stad Groningen landelijke groeisectoren ten opzichte van provinciale gemiddelden oververtegenwoordigd zijn, terwijl in Oost-Groningen de industrie veel sterker is vertegenwoordigd. In deze sector is de afgelopen 10 jaar sprake geweest van een daling van de werkgelegenheid.

Dat de Stad Groningen en in mindere mate de Groninger zeehavens belangrijke centra voor de werkgelegenheid zijn in de regio, betekent dat veel inwoners in de omliggende gebieden pendelen naar één van deze centra. Voor Oost-Groningen geldt dit niet, deze regio ondervindt nauwelijks positieve uitstralingseffecten van de aanwezigheid van een grote stad met veel werkgelegenheid.

2.3 Betrouwbare informatie van en over de doelgroep ontbreekt

Gemeenten en UWV hebben vooral zicht op de inwoners die staan ingeschreven en hebben tegelijkertijd onvoldoende in beeld wat de kwaliteiten van de ingeschrevenen zijn. Er is ook nog een groep mensen die niet (meer) in aanmerking komt voor een uitkering en niet staan ingeschreven als werkzoekend. Deze groep is vaak niet in beeld bij gemeenten/UWV. Hoe groot deze groep is en welke achterliggende problematiek speelt is onbekend.

Er is een categorie inwoners die voorheen onder de Wajong zou zijn gevallen en door de gewijzigde regelgeving daar nu geen recht meer op heeft, vanwege toch (beperkt) aanwezige loonwaarde. Omdat dit vaak thuiswonende jongeren zijn, komen ze meestal ook niet in aanmerking voor een andere vorm van inkomensondersteuning als gemeentelijke bijstand, waardoor deze groep financieel afhankelijk blijft van ouders. Deze jongeren zijn doorgaans buiten beeld van gemeenten.

Een deel van de kwetsbare jongeren is via het praktijkonderwijs (pro) in beeld, een deel van hen vindt een reguliere baan. In het doelgroepenregister zijn alle afgestudeerde pro-leerlingen opgenomen en zij die een baan hebben gevonden. De Wajong wordt uitgevoerd door UWV (verstrekken uitkeringen). Deze jongeren zijn vaak niet in beeld bij gemeenten, waardoor ook de eventuele problematiek van deze jongeren zoals schuldenproblematiek en/of risico voor crimineel gedrag buiten beeld blijft.

2.4 Te weinig zicht op kenmerken en kwaliteiten van (delen van) de doelgroep

Gesprekspartners constateren dat er bij gemeenten vaak te weinig zicht bestaat op kenmerken en kwaliteiten van de ingeschreven inwoners. Gemeenten zouden de ingeschreven inwoners met een uitkering vanuit de P-wet, onvoldoende kennen en zonder contact met deze mensen te hebben, ze eigenschappen toedichten die er niet zijn, zoals het vermogen om (zonder of met beperkte begeleiding) te werken. Bovendien ontbreekt een overkoepelende – bij voorkeur bovengemeentelijke – visie op wat men wil realiseren voor deze inwoners, en hoe verschillende voorzieningen in het sociaal domein daarop kunnen worden afgestemd.

Uit de interviews kwam onder meer naar voren dat er veel meer aandacht zou moeten komen voor dagbesteding, bijvoorbeeld door aan 'route arbeid' ook een 'route dagbesteding te koppelen'. Gebrek aan goed inzicht in de individuele kwaliteiten van de ingeschreven uitkeringsgerechtigden of werkzoekenden maakt het lastig om de uitvoering vorm te geven. Omdat een inhoudelijke duiding van de omvang en kwaliteiten van deze inwoners te wensen overlaat, is ook niet goed te bepalen welke voorzieningen en middelen daarvoor nodig zijn. Gemeenten gaan verschillend om met de mogelijkheden die het SW-bedrijf kan bieden als werkgever om de kans op werk te vergroten.

2.5 Werking instrumentarium van de P-wet

Gemeenten hebben veel eigen beleidsruimte. Behalve taakstellingen per gemeente en budget, zijn er geen aanvullende landelijke criteria voor de nieuwe doelgroep 'beschut', zodat gemeenten dit verschillend kunnen invullen. Omdat inwoners met een indicatie beschut een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd krijgen, zijn gemeenten vanwege de loonkosten erg terughoudend. Bij de start van de P-wet werd een verhouding van 2:1 ingeschat tussen regulier en beschut werk. In de praktijk blijkt een verhouding van 9:1 (op nationaal niveau). De vrij harde conclusie is dat het systeem 'beschut werken' (nog) onvoldoende functioneert.

Er is groot verschil in rolopvatting tussen gemeenten: sommige hebben een actieve houding voor de groep arbeidsbeperkten, anderen zijn passief. Dit betekent dat de intensiteit van begeleiding sterk verschilt tussen gemeenten. Hetzelfde geldt voor de inzet van het instrument Loonkostensubsidie. De door ons geraadpleegde deskundigen hebben gesignaleerd dat gemeenten die actief werken met loonkostensubsidies meer resultaat voor de doelgroep boeken. De evaluatie van de P-wet door het SCP laat hetzelfde zien. Bij gemeenten stagneert het plaatsen van mensen uit de doelgroep bij de nieuwe werkgeverbedrijven, onder andere door grote financiële tekorten in het sociaal domein.

In het Sociaal Akkoord van 2013 is afgesproken dat er in 2026 125.000 garantiebanen komen, (25.000 bij de overheid). In de regionale trendrapportage van het UWV zijn tot en met het vierde kwartaal van 2018 ruim 53.000 banen extra ten opzichte van de nulsituatie gemeten⁸. Volgens sommige deskundigen is dit getal een overschatting van de werkelijkheid, met de redenering dat een deel van deze banen het gevolg is van het meetellen van een andere invulling door WSW'ers en vanuit andere doelgroepen dan jongeren die voorheen onder Wajong zouden vallen. Door de geïnterviewde wethouders is aangegeven dat de realisatie in de Arbeidsmarktregio Groningen boven de taakstelling ligt. Het landelijke beeld is dat werkgevers in staat zijn, in tegenstelling tot de overheden, om deze extra arbeidsplaatsen te organiseren. Een punt van zorg is wel dat een harde onderbouwing van de mate van duurzaamheid van het aantal nieuwe garantiebanen ontbreekt.

2.6 Conclusie

Ondanks de sterke economische groei van de laatste jaren, heeft dit in de Provincie Groningen voor inwoners uit de diverse categorieën aan de onderkant van de arbeidsmarkt te weinig tot nieuw perspectief geleid. Dit is ook de hoofdconclusie van de landelijke evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal en Cultureel Planbureau. Wajongers, klassieke bijstandsgerechtigden en 'oud Wsw'ers' profiteren onvoldoende van de economische groei en de invoering van de P-wet heeft dit niet kunnen keren. De invoering van de P-wet ging - samen met andere decentralisaties in het sociaal domein - gepaard met forse bezuinigingen en veel gemeenten hebben nu te maken met grote tekorten. De extra incidentele middelen die het kabinet beschikbaar stelt voor de jeugdhulp kunnen deze financiële problemen nauwelijks ondervangen.

De beschreven problemen manifesteren zich het sterkst in Oost-Groningen. Van oudsher is daar de grootste groep mensen in de WSW. Deze regio ondervindt bovendien nauwelijks positieve uitstralingseffecten van de Stad Groningen als economisch motor van het gebied in tegenstelling tot de dichtere stad Groningen gelegen ommelanden⁹.

De SW-bedrijven zijn kwetsbaar door de niveaudaling van de doelgroep en uitstroom naar regulier werk wordt nauwelijks gerealiseerd. Bij een aantal SW-bedrijven werd detachering met succes onderdeel van de bedrijfsvoering. Na de invoering van de P-wet is de financiële problematiek voor de SW-organisaties/bedrijven groter geworden, omdat het totale verdienvermogen/productiecapaciteit van de kandidaten is afgenomen.

In de regio Oost-Groningen, waar het aantal mensen met een WSW-dienstverband bovengemiddeld is, drukt deze problematiek zwaar op de gemeentelijke middelen, ook in

andere regio's ervaart men de problematiek van de afnemende productiecapaciteit. Verder is het een belangrijke constatering dat betrouwbare informatie over de doelgroep ontbreekt en dat gemeenten te weinig zicht hebben op de kenmerken en kwaliteiten van (delen van) de doelgroep. Hierdoor wordt het effectueren van beoogde beleidsdoelstellingen belemmerd.

De P-wet heeft er niet toe geleid dat er sprake is van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De beoogde integrale aanpak van gemeenten en het leveren van meer maatwerk op individueel niveau is niet van de grond gekomen. Er bestaan nog steeds veel verschillende regelingen, waarvoor bovendien geldt dat gemeenten een hoge mate van eigen beleidsvrijheid hebben in de uitvoering. Dit kan ook leiden tot onduidelijkheid bij werkgevers die vaak te maken hebben met verschillende gemeenten¹⁰. Ook kan de kwaliteit van dienstverlening van de gemeenten onderling verschillen. Doordat gemeenten eigen keuzes maken in de uitvoering en reorganisatie van de (voormalige) SW-bedrijven is het lastig om te komen tot samenwerking tussen gemeenten.

⁸ <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/trendrapportage-banenafpraak-q4-2018.pdf>

⁹ Groeien in Groningen, Atlas voor gemeenten, juli 2019.

Onderzoek in opdracht van de provincie Groningen.

¹⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.

3. Oplossingsrichtingen

3.1 Lobby voor andere uitvoeringspraktijk

De beschreven problematiek is zeer complex, waardoor niet één eenduidige oplossing is te formuleren. Zowel op basis van de evaluatie van de P-wet als onze eigen bevindingen is het in onze ogen niet voldoende om de oplossingen (alleen) te zoeken binnen de bestaande uitvoerings-systeem van de P-wet.

Voor fundamentele oplossingen moeten we ook het bestaande systeem ter discussie durven te stellen. Om met Albert Einstein te spreken:

“De wereld, zoals we die hebben gecreëerd, is het resultaat van het proces van onze manier van denken. Hij kan niet worden veranderd zonder onze manier van denken te veranderen.”

Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het ontbreken van middelen een cruciale rol speelt. Veel gemeenten hebben -mede door eerdere rijksbezuinigingen bij de decentralisaties in het sociale domein- te maken met grote financiële tekorten. In combinatie met de historische financiële last van die vanuit de SW is ontstaan (o.a. hoge boekwaardes voor de gebouwen), is er een gat ontstaan tussen de door de wetgeving beoogde doelen voor inwoners met een arbeidsbeperking en de daarvoor beschikbare middelen om die doelen te realiseren. In het hele sociale domein (P-wet, Jeugdwet en WMO) speelt deze financiële problematiek.

Als centrale oplossingsrichting/aanbeveling zien wij een gezamenlijke lobby van provincie, gemeenten én sociale partners die de fundamentele problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt aankaart op rijks-niveau (regering en parlement). De provincie zou hier een coördinerende rol kunnen/moeten spelen om deze lobby vorm te geven. Nog beter is het als dit op noordelijk (of zelfs landelijk) niveau wordt ingestoken, omdat de beschreven problematiek niet enkel een Gronings probleem betreft. Ook diverse gemeenten in andere provincies hebben door de financiële druk moeite om hun verantwoordelijkheden uit te kunnen voeren.

Wij beseffen dat het starten van zo'n lobby een tijdrovend proces is en voordat er sprake kan zijn van enig resultaat er een lange periode overheen zal gaan, maar daarmee naar onze mening niet minder noodzakelijk. Het ter discussie stellen van de P-wet en komen tot een andere inrichting, waar geen sprake meer is van een wirwar aan allerlei regelingen (Wajong-oud, Wajong-nieuw, SW-oud, nieuw beschut, Wia etc.) mag niet uit de weg worden gegaan. Er zou eenduidigheid in de uitvoering door gemeenten moeten komen, gericht op optimaliseren van dienstverlening aan zowel werkzoekende inwoners als

aan werkgevers, leidend tot duurzame plaatsingen voor de mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt, zoals een arbeidsbeperking. Dit kan zowel bij reguliere bedrijven, waar een beschutte werkomgeving georganiseerd kan worden, als bij de bestaande SW-bedrijven.

Een andere inrichting van de arbeidstoeleiding is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Ook in de tussentijd zijn -binnen de bestaande wet- en regelgeving- verbeteringen noodzakelijk. Hierbij kunnen ook de grenzen van de huidige regelgeving worden opgezocht. We geven hierna vijf oplossingsrichtingen, die in samenhang uitvoerbaar en nodig zijn:

- Behoud het goede van het oorspronkelijke gedachtengoed WSW;
- Ontwikkel een gemeenschappelijke visie en zorg voor een beter en vollediger beeld van de doelgroep;
- Optimaliseer en vereenvoudig het bestaande instrumentarium;
- Experimenteer buiten de gebaande paden;
- Organiseer werk over organisaties heen.

3.2 Behoud het goede van het oorspronkelijke gedachtengoed WSW

De sociale werkvoorziening is opgezet om mensen met een arbeidsbeperking een beschermde werkplek te bieden door een vaste baan met een eigen volwaardig inkomen. Dit heeft ertoe geleid dat (samenwerkingsverbanden van) gemeenten veelal eigen werkbedrijven hebben opgezet, waarin deze mensen hun werk konden verrichten met aangepaste werkomstandigheden. Dat het financieel voor veel gemeenten met de SW-bedrijven door wetswijzigingen vaak negatief uitpakt, doet niet af aan de oorspronkelijke bedoeling. Ook in de toekomst zal gelden dat een deel van de mensen alleen kan werken in een beschermde omgeving. Het is een politieke keuze om dit blijvend mogelijk te maken en iedereen werkzekerheid en/of inkomenszekerheid te bieden. Daarvoor is een visie vereist en als die niet landelijk voorhanden is, zou dat op regionaal niveau vormgegeven moeten worden.

Het systeem van nieuw beschut werken onder de P-wet functioneert (nog) onvoldoende, omdat gemeenten -gegeven financiële tekorten- beducht zijn voor de permanente status van nieuw-beschut en de daarmee gepaard gaande structurele kosten. Gemeenten vullen dit zeer verschillend in. Wij bepleiten daarom dat de "oude" SW-bedrijven omgevormd worden tot 'echte' werkleerbedrijven die in staat zijn om de mismatch te verhelpen door mensen zoveel als mogelijk adequaat op te leiden, samen met het bedrijfsleven relevante werkervaring op te laten doen en zodoende in staat zijn om de toekomstige vacatures door de vergrijzing of door economische bewegingen en politiek beleid (energietransitie, verduurzaming e.d.) in te vullen.



Daarnaast moet het een belangrijke voorziening blijven voor de doelgroep nieuw beschut. De werkleerbedrijven moeten voldoende beschutte werkplekken bieden, en hebben daar voldoende financiële ruimte voor nodig. Hierbij zou het eenmalig afboeken van tekorten van de SW-bedrijven een mogelijkheid moeten zijn.

Het realiseren van financiële speelruimte om de implicaties van deze oplossingsrichting verder te verkennen, is niet louter het probleem van individuele gemeenten.

3.3 Ontwikkel een gemeenschappelijke visie en breng de doelgroep goed in beeld

Na eerdere adviezen van SER Noord-Nederland¹¹ blijkt in dit adviestraject opnieuw dat de doelgroep onvoldoende in beeld is bij gemeenten en werkgevers, die moeten zorgen voor de matching. Dat geldt zowel in kwantitatieve zin (omvang) als in kwalitatieve zin (welke kenmerken en kwaliteiten hebben werkzoekende inwoners). Het risico is dat binnen afzonderlijke organisaties werkwijzen worden ontwikkeld die niet passen bij de mogelijkheden van de doelgroep, of dat potentiële werkgevers zich op basis van onjuiste beelden of vermijdbare negatieve ervaringen terugtrekken.

We onderscheiden twee onvolkomenheden wat betreft het in beeld hebben van de doelgroep. Ten eerste heeft een deel van de doelgroep geen uitkering en is daardoor niet/onvoldoende in beeld bij gemeenten en UWV. Het is onbekend hoe groot deze laatste groep is en welke sociale problematiek hier mogelijk aanwezig is. Zonder betrouwbare informatie kunnen noodzakelijke voorzieningen niet op de doelgroep worden afgestemd. Ten tweede zijn de kwaliteiten van ingeschreven kandidaten onvoldoende in beeld bij uitkerende en bemiddelende instanties.

Wij adviseren een gemeenschappelijke visie te (laten) ontwikkelen op basis van gericht onderzoek. Dit zou een breed opgezet onderzoek moeten zijn met vragen als: Wat is de ontwikkeling van vraag en aanbod in de komende jaren is als gevolg van vergrijzing en ontwikkelingen op het gebied van energietransitie, robotisering en automatisering? Hoeveel inwoners zitten in de onderscheidbare doelgroepen? Welk aandeel van de doelgroep heeft geen uitkering? Wat is de leeftijdsopbouw van de doelgroep? Wie heeft welk vermogen om te werken, en wie heeft welk ontwikkelpotentieel?

In dat onderzoek kan ook betrokken worden wat er in de Arbeidsmarktregio Groningen daadwerkelijk gerealiseerd is van de garantiebanen, niet om gemeenten en bedrijven erop af te rekenen, maar om het vraagstuk inzichtelijk te maken en te leren wat beter kan. Omdat dit een omvangrijk onderzoek betreft geven we in overweging om de prioriteit hiervoor bij de regio Oost-Groningen te leggen. Daarnaast kan het ook meer inzichten geven in de over-

eenkomsten in de bestandssamenstelling per gemeente, waardoor er een betere uitgangspositie komt om in de uitvoering meer samen te werken en (projectmatige) schaalvoordelen te behalen.

Het doel van zo'n onderzoek is tweeledig: input leveren voor visieontwikkeling en als basis dienen voor het ontwikkelen van voorzieningen die meer op de verschillende doelgroepen zijn toegesneden.

3.4 Optimaliseer en vereenvoudig het bestaan-de instrumentarium

Een deel van de problematiek schuilt in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod voor werk dat er wél is. Dat vraagt enerzijds om het werkfit (of toekomstfit) maken van de werkzoekende inwoners en anderzijds het kandidaatfit maken van werkgevers door hun eisen wat betreft inhoud van de functies te vereenvoudigen voor werkzoekenden met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten en werkgevers hebben een gezamenlijk belang om te investeren in dat deel van de beroepsbevolking dat nu nog aan de kant staat.

In een veel eerder stadium dan nu gebruikelijk is, moet worden begonnen met het werkfit maken van kandidaten. Dat kan door eerder in het traject en/of op jongere leeftijd te beginnen met vaardigheden en houdingsaspecten die relevant zijn voor de (lokale) arbeidsmarkt. De P-wet en onderwijs in de praktijkomgeving kunnen beter op elkaar worden afgestemd. Bijvoorbeeld door loonkostensubsidies in een stimulerende aanpak vaker en effectiever in te zetten, door stages in kansrijke beroepen, en door het waarderen van vaardigheden met praktijkcertificaten. Hier wordt al mee geëxperimenteerd, onder anderen in de pilot *'Praktijkleren met de praktijkverklaring in het mbo'* van de SBB. Het verdient aanbeveling deze experimenten te volgen en na te gaan hoe de mogelijkheden structureel ingebed kunnen worden. Succes is hier een kwestie van lange adem; hier is niet zozeer snelle, maar wel duurzame winst te behalen.

Om beschikbare instrumenten te vereenvoudigen en te optimaliseren, zou het helpen als inzichtelijk wordt gemaakt hoe verschillende gemeenten hun eigen instrumenten en regels inzetten. Door onderlinge vergelijking kan worden verkend wat de mogelijkheden zijn om instrumenten te stapelen. Daarnaast kan duidelijk worden welke 'eigen' regels gemeenten hebben ontwikkeld die behulpzaam zijn geweest voor kandidaten. Deze aanpak heeft alleen kans van slagen als verantwoordelijke gemeentebestuurders en ambtenaren bereid zijn tot zelfreflectie en een meerwaarde zien in het 'leren van elkaar'.

¹¹ O.a. Het werkend alternatief voor Noord-Nederland (Deel 1 februari 2016 en deel 2 februari 2017)



Om dit te faciliteren adviseren wij om een (tijdelijk) expertisecentrum of leernetwerk voor inclusieve arbeid op te zetten, met zowel overheden als sociale partners. Dit centrum organiseert deskundigheidsbevordering zorgt voor uitwisseling van best practices. Wij zien hier een coördinerende rol voor Werk in Zicht.

Minstens zo belangrijk is het **kandidaatfit** maken van bedrijven. Bij veel bedrijven bestaat koudwatervrees voor het aannemen van mensen uit de doelgroep, zo blijkt ook uit de landelijke evaluatie van de P-wet. Om hierin meer te bereiken is het raadzaam om het ondersteunende instrumentarium te vereenvoudigen, meer stapeling van middelen toe te staan en meer ruimte te bieden voor begeleiding van de kandidaten¹². In het advies *'Impact ondernemen in Groningen, het andere winstdenken'* van februari 2019 hebben we concrete suggesties gedaan de doelgroep gemakkelijker te kunnen plaatsen bij het bestaande bedrijfsleven. Het accent wordt daar verschoven van werkfitte kandidaten naar kandidaatfitte bedrijven.

Hier ligt een verantwoordelijkheid voor gemeenten om beschikbare instrumenten gemakkelijker toegankelijk te maken voor bedrijven. Minstens zo belangrijk is bewustwording en informatievoorziening bij bedrijven zelf. Voor het kandidaatfit maken adviseren wij een aanpak, waarbij VNO-NCW MKB Noord samen met de brancheorganisaties gefaciliteerd worden om projectmatig bedrijven te benaderen voor het bieden van een duurzame werkplek voor iemand met een arbeidsbeperking. Voor het in te zetten instrumentarium (begeleiding kandidaat op de werkplek, loonkostensubsidie, risicopolis etc.) worden de deelnemende werkgevers vanuit deze projectmatige aanpak ontzorgd.

Een ander punt waarvoor aandacht wordt gevraagd is de gemaakte afspraak in het Convenant 1000 Banenplan om de lokale economie te stimuleren door inkoop en aanbesteding door gemeenten en provincie uniform en up-to-date te publiceren, niet alleen voor het versterken van de lokale economie, maar ook voor de opbrengsten van social return. Ondanks de gemaakte afspraken, doen niet alle gemeenten daar aan mee.

We zien heel veel kleine projecten in het Noorden die kortdurend zijn en subsidie gedreven lijken. De geringe schaalgrootte daarvan heeft als consequentie dat het bereik (onder werkzoekende inwoners en werkgevers) en de omvang van resultaten (aantallen duurzaam geplaatste werkzoekende inwoners) beperkt is. Daarnaast leiden kleine projecten niet tot organisatievoordelen, zoals inkoopvoordelen van begeleiding en toeleiding met behulp van opleidingen en werkervaring. Wij adviseren om in lijn met ons advies over het ESF¹³ een regionale ESF-aanvraag in de komende programmaperiode 2021-2027 voor te bereiden, met als doel om kwetsbare

werkzoekenden en kwetsbare werknemers te kunnen ondersteunen in de toeleiding naar werk en het behoud van werk.

3.5 Experimenteer buiten de gebaande paden

Steeds weer wordt gesignaleerd dat de bestaande wet- en regelgeving te vaak te knellend is om maatwerk te leveren voor de mensen van de doelgroep. Regels staan individuele oplossingen dan in de weg. Een goed voorbeeld hiervan is een wethouder die een vluchteling met behoud van uitkering een eigen bedrijf liet starten. Hoewel dit formeel niet is toegestaan, is het effect dat iemand een eigen bedrijf heeft opgebouwd en iemand in dienst heeft genomen die daarvoor een uitkering kreeg. Doelmatigheid ging hier boven rechtmatigheid. Wij pleiten daarom voor het creëren van meer ruimte om buiten de gebaande paden te experimenteren. Dit vereist durf en lef van bestuurders, ambtenaren en werkgevers.

Experimenteren kan op verschillende niveaus: binnen gemeenten, bovenlokaal, provinciaal etc. Wij pleiten er voor experimenten minimaal op subregio-niveau (bovengemeentelijk) uit te voeren. Zo kan kritische massa voor innovatiekracht en beleidsontwikkeling en kennisdeling worden gebundeld terwijl mogelijke risico's worden gespreid. Voor bovengemeentelijke initiatieven zien wij een rol voor de provincie in samenwerking met Werk in Zicht. Voor het uitvoeren van experimenten is zeer waarschijnlijk een gecoördineerde lobby richting het rijk nodig.

3.6 Organiseer werk over organisaties heen

Er zijn op dit moment te weinig banen voor arbeidsbeperkten. Een manier om werk te creëren voor arbeidsbeperkten is het organiseren van activiteiten over organisaties heen. Te denken valt aan:

- Taakbundeling over organisaties heen die zich op verschillende locaties bevinden. Bekende voorbeelden zijn: toetsenbordschoonmaker en fietsenstewards.
- Taakbundeling over organisaties heen die zich op één locatie bevinden. Verschillende organisaties die op één locatie werken – zoals een winkelcentrum of bedrijventerrein – kunnen eenvoudige taken bundelen waardoor een baan ontstaat. Bij en door veel overheidsorganisaties worden diensten ingehuurd (schoonmaak, groen, catering, beveiliging) die wel op dezelfde locatie worden uitgevoerd, maar waarbij nog meer wordt gezocht naar 'social return on investment' en de creativiteit van de opdracht nemende partij wordt ingezet.

¹² Cedris/SBCM (2018). Met de jobcoach lukt het wel. De meerwaarde van jobcoaching op de werkplek. Utrecht/Den Haag: Cedris/SBCM.

¹³ SER-Noord-Nederland, briefadvies over inzet ESF in de programmaperiode 2021-2027 aan de minister SZW, juli 2019.

Dit vereist niet alleen commitment en inspanning van management en/of bestuur van de bedrijven/instellingen, maar ook coördinatie. Dat laatste ontbreekt vaak omdat organisaties zich niet direct verantwoordelijk voelen voor organisatie-overstijgende zaken. Om dergelijke initiatieven van de grond te krijgen is facilitering nodig, zodat kandidaten worden begeleid en individuele ondernemers geen financiële risico's lopen. In dat geval gaan maatschappelijke meerwaarde en toegevoegde waarde voor bedrijven samen op.



4 Wie is aan zet?

Dit advies met de genoemde oplossingsrichtingen is niet alleen aan het provinciaal bestuur gericht, maar nadrukkelijke ook aan de Groningse gemeenten. Om voor inwoners in een achterstandssituatie meer perspectief op duurzaam werk te bieden, is samenwerking tussen de bestuurslagen een absolute noodzaak.

Het belang van samenwerking geldt ook voor de door ons geformuleerde oplossingsrichtingen. Bundeling van middelen en kennis van gemeenten en provincie levert veel meer op dan elk voor zich. Die samenwerking in zowel de visieontwikkeling, als in het opzetten van projecten naar aanleiding van de bestandsanalyses, is ook uit te breiden naar de werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging. Zij worstelen met arbeidsmarktvraagstukken, zoals duurzame inzetbaarheid, leven lang ontwikkelen, loopbaanontwikkeling en het bevorderen van (inter-)sectorale mobiliteit, om de arbeidsmarkt adaptiever en daarmee toekomst bestendiger te maken.

Een gezamenlijke gecoördineerde aanpak voor de aanbevelingen is aan te raden, wat kan betekenen dat soms één van de partijen het voortouw neemt om een ontwikkeling op gang te brengen. Dat kan de provincie zijn, maar evengoed de gemeenten via de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) of Werk in Zicht (Arbeidsmarktregio Groningen). Vanuit het gemeenschappelijk belang kan ook de noodzakelijke krachtige lobby worden opgezet, die nodig is om op nationaal niveau veranderingen te bewerkstelligen in regelgeving en ruimte te creëren voor experimenten. Voor het organiseren van werk over organisaties heen is samenwerking met Werk in Zicht te adviseren, omdat het aansluit op de gezamenlijke werkgeversdienstverlening die via Werk in Zicht wordt georganiseerd.

De geformuleerde oplossingsrichtingen komen niet vanzelf van de grond, daarvoor is dus een initiatiefnemer of aanjager nodig om denk- en werkkracht te creëren, met voldoende budget en mandaat.

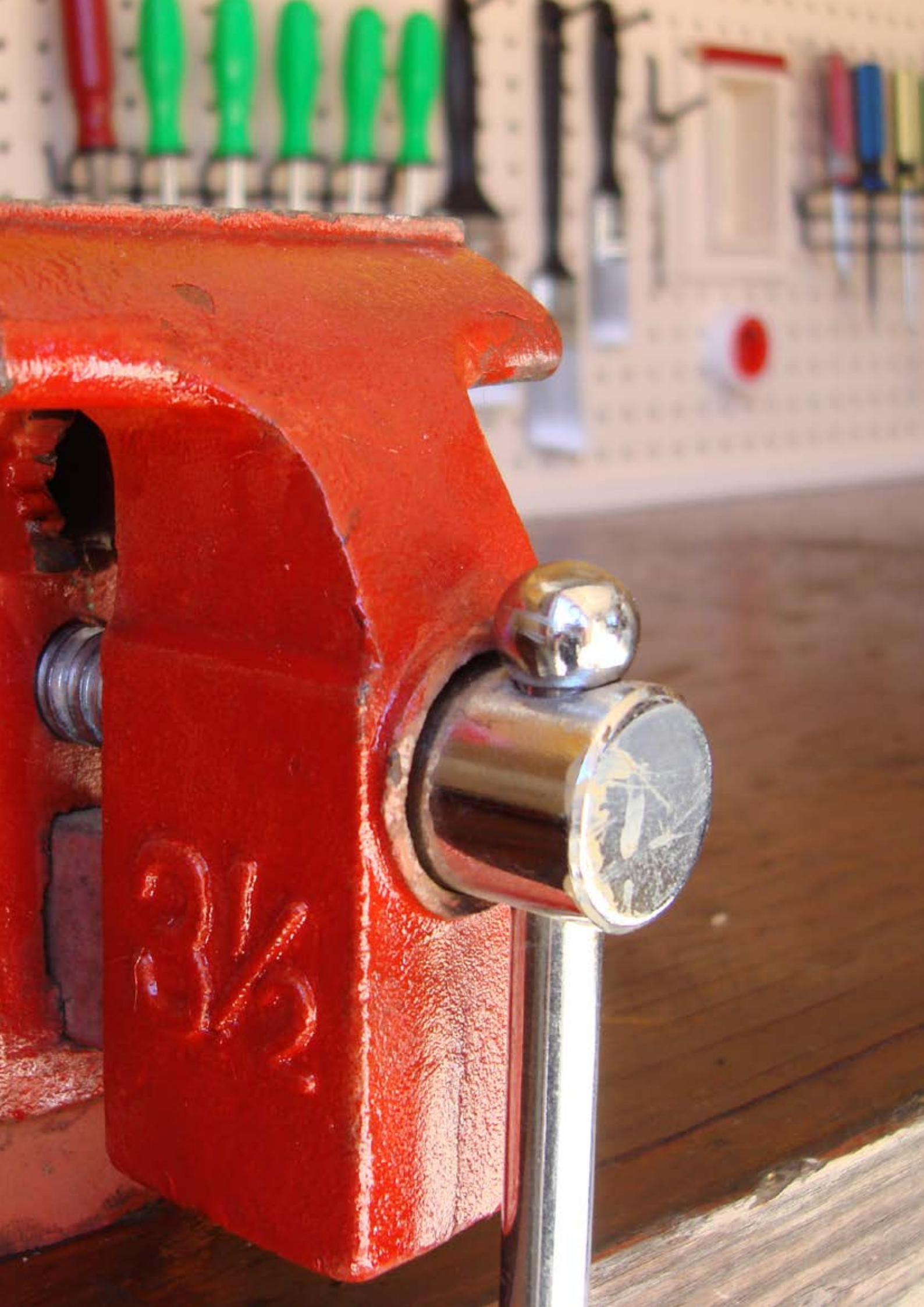
De economische groei van de laatste jaren, gecombineerd met de uitwerking van de P-wet, heeft voor de doelgroep (mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en arbeidsbeperkten) nauwelijks effect gehad wat betreft hun kansen op duurzame arbeid. In ons in februari 2019 uitgebrachte

advies over impact ondernemerschap hebben we dit ook gesignaleerd. We benadrukken nogmaals dat het uitvoering geven aan impact ondernemerschap een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de in deze brief gesignaleerde problematiek. In het eerdere advies hebben we een nieuwe vorm van werkgeverschap geïntroduceerd

(impactondernemen) gericht op het vergroten van duurzame werkgelegenheid in de marktsector voor kandidaten uit de doelgroep. Ook hierin hebben we het belang van samenwerking benadrukt en aangegeven dat de provincie in een aantal gevallen als aanjager zou kunnen fungeren, niet om verantwoordelijkheden over te nemen, maar om de facilitator te zijn, het oliemannetje, dat de zaak in beweging brengt.

De provincie is wat betreft de gesignaleerde problematiek geen homogeen gebied; de structurele uitdagingen waar Oost-Groningen mee te maken heeft springen eruit. Overwogen kan worden om een aantal van de oplossingsrichtingen vanuit een gebiedsaanpak te starten. Het ligt het meest voor de hand daarmee te beginnen in Oost-Groningen en daarbij te starten met gemeenten die de noodzaak onderkennen. Als in onderling overleg tussen gemeenten besloten wordt om in een andere subregio zoals Noord-Groningen te starten, is dat natuurlijk ook goed mogelijk. Belangrijk is dat de ervaringen van meer lokaal uitgevoerde experimenten regionaal worden gedeeld, leidend tot regionale eenduidigheid in uitvoering, zoals de vereenvoudiging van het instrumentarium richting werkgevers.

Voor het aardbevingsgebied in Groningen is het Nationaal Programma Groningen opgesteld. Voor het thema economie in het NPG bestaat de ruimte om voor de provincie als geheel initiatieven/projecten te ondersteunen. Voor de thema's leefbaarheid en werken & leren in het NPG is de eerste focus begrijpelijkerwijs gericht op de aardbevingsgemeenten. Dat neemt niet weg dat gelet op de specifieke sociaaleconomische problematiek in Oost-Groningen daar ook een 'nationaal-programma-achtige' aanpak nodig is. Hierbij kan ook worden gedacht aan Rotterdam-Zuid, waarvoor een nationaal programma is opgezet met rijksinzet.



Bijlage 1 Werkwijze

In dit adviestraject zijn interviews met betrokkenen en deskundigen gehouden. Daarnaast is gebruikt gemaakt van de resultaten van een tweetal bijeenkomsten die in het kader van het Breed Noordelijk Offensief Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten zijn georganiseerd, waaraan SER Noord-Nederland heeft deelgenomen¹⁴.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

Gedeputeerde Eikenaar, provincie Groningen

Dhr. Gerard Kremer, voormalig gebiedsregisseur Oost-Groningen

Vier wethouders in de provincie Groningen, verantwoordelijk voor het sociaal domein

Directeuren SW-bedrijven in Groningen

Dhr. Robert Capel, deskundige

Mevr. Egberdien ten Brink, deskundige

Gedeputeerde Tjeerd van Dekken

Op basis van de inzichten die dit heeft opgeleverd inzake de problematiek van de SW, zowel wat betreft de feitelijke achterliggende brede problematiek van de doelgroep en de wijze waarop de uitvoering (governance) van de SW en participatiewet geregeld is, is de oorspronkelijke adviesvraag verbreed.

De bevindingen uit de verschillende gesprekken zijn getoetst in een expertbijeenkomst op 3 september 2019 en in een gemeenschappelijke bijeenkomst met directeuren van de SW-bedrijven/werkleerbedrijven. De resultaten van deze bijeenkomsten en de individuele gesprekken vormen gezamenlijk de basis voor dit advies.

Daarnaast zijn de uitkomsten getoetst in een bijeenkomst (21 januari 2020) met verantwoordelijke wethouders en zijn zij daarna in de gelegenheid gesteld om de conceptrapportage te beoordelen.

¹⁴De bijeenkomsten hebben plaatsgevonden op 6 december 2018 en 6 februari 2019. Een aantal passage uit het verslag hiervan zijn nagenoeg letterlijk overgenomen in deze brief.

Bijlage 2

Inclusie en arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten in Noord-Nederland

Augustus 2019

Dr. A.J.E. Edzes | Rijksuniversiteit Groningen

Inleiding

In de afgelopen kwart eeuw is in het beleidsdomein van werk en inkomen meerdere malen gesleuteld aan wet- en regelgeving en de inrichting van de uitvoering vanuit twee doelstellingen: 1. het bevorderen van de arbeidsparticipatie van hen die op eigen kracht niet aan regulier werk kunnen komen en zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/of om aan het werk te komen én 2. het beheersen van de financiële middelen die gepaard gaan met arbeidsparticipatie, beschut werken en re-integratie. Om deze doelen te bereiken zijn vóór 2015 verschillende regelingen naar gemeenten gedecentraliseerd, middelen gebudgetteerd en verantwoordelijkheden herschikt waaronder de Wet Werk en Bijstand (2004) en de Wet op de Sociale Werkvoorziening (1998, 2008). Vanaf 2015 zijn regelgeving, instrumenten, doelgroepen en financiën verder aangepast via de Participatiewet, aanpassingen in de WAJONG en de Wet Banenafpraak. Deze laatste systeemwijziging maakt onderdeel uit van de grote decentralisaties in het sociale domein in 2015 die daarnaast de Jeugdzorg en zorg aan langdurig zieken en ouderen omvat. Deze drie decentralisaties hebben een nieuwe impuls gegeven aan de inclusie van arbeidsbeperkten. En vooral aan de instrumenten en de wijze van uitvoering. De vraag is of de huidige governance structuur in de regio nog wel aan de veranderde omstandigheden voldoet en of er andere/nieuwe ondersteunende structuren gewenst zijn. Aan SER Noord-Nederland wordt gevraagd om het probleem in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor de noodzakelijke of wenselijke ondersteuningsstructuren, zodat de werkgelegenheid voor de betreffende doelgroep duurzaam wordt geborgd.

1. Hoe is het gekomen dat de problematiek zo moeilijk oplosbaar is (historische schets)?
2. Hoe zit de feitelijke structuur er na de decentralisatie uit?
3. Wat is de specifieke problematiek in delen van de provincie. Die maken dat het lastig is om de doelstellingen te realiseren?
4. Deze notitie geeft op hoofdlijnen antwoord op deze vragen en is vooral bedoeld als achtergrond voor de discussie.

Hoe is het gekomen dat de problematiek zo moeilijk oplosbaar is?

Vóór 2015

De ontwikkeling rond de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten in de afgelopen jaren maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de veranderingen in het beleidsdomein van werk en inkomen van de afgelopen 25 jaar. Uiteindelijk kunnen deze wijzigingen worden geduid als een 'change in governance' waarbij het gaat om de 'wat', 'hoe' en 'wie' vraag.¹⁵

De wat-vraag draait om het heroverwegen van de inhoudelijke strategie – en het herdefiniëren van problemen – ten aanzien van kwetsbare burgers, werklozen en arbeidsgehandicapten – in het licht van veranderingen op de arbeidsmarkt en het functioneren van de sociale zekerheid. De afgelopen 25 jaar heeft zich onder meer gekenmerkt als een overgang van een passieve naar een actieve verzorgingsstaat waarbij werk boven inkomen gaat en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke rol speelt. Tegenwoordig hoort daar ook de emancipatie van de arbeidsgehandicapte bij. Werden arbeidsgehandicapten in het recente verleden via inkomensregelingen voor het verlies aan werk gecompenseerd, tegenwoordig wordt verwacht dat ook zij net als andere kwetsbare burgers, naar vermogen een bijdrage leveren aan de samenleving en arbeidsmarkt en recht hebben op regulier werk. Niet voor niets heeft de term arbeidsgehandicapt plaats gemaakt voor arbeidsbeperkt. Doordat het 'individuele vermogen' om te werken is geïntroduceerd en via loonwaarde metingen is geobjectiveerd, is arbeidsbeperking een relatief begrip geworden wat de deuren heeft geopend om van oudsher gescheiden doelgroepen – Wajong, WSW, WWB – onder één noemer te brengen: Participatie. De hoe-vraag draait om de vraag hoe overheidsdiensten worden geleverd aan de burger en daarin heeft een verandering plaatsgevonden die we kunnen kenschetsen als het verruimen van de mogelijkheden van gemeenten om beleid en activiteiten af te stemmen op de lokale omstandigheden onder gelijktijdige financiële verantwoordelijkheid: budgettering, deregulering en decentralisatie.

¹⁵ Zie voor een uitgebreide verhandeling, Edzes, A.J.E. (2010). Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten. Maastricht: Shaker Publishing.

Hiermee wordt onder meer voorkomen dat gemeenten kosten kunnen afwentelen op bijvoorbeeld voorliggende voorzieningen als de WW en de WAJONG. De financiële middelen die van oudsher per regeling (re-integratie, inkomensvoorziening) aan gemeenten werden toegekend worden tegenwoordig in één budget beschikbaar gesteld waarbinnen gemeenten eigen afwegingen kunnen maken.

Daarvoor ontvangen Gemeenten van het Rijk een gebundelde uitkering (BUIG) voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud startende ondernemers) en voor de inzet van loonkostensubsidie. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het beleid rondom de uitkeringen en de loonkosten-subsidie, en voor de uitvoering ervan. De financieringssysteem sluit hierbij aan. De budgetten worden vooraf door het Rijk verdeeld over de gemeenten. Dit geeft gemeenten een prikkel om zoveel mogelijk mensen uit een uitkering te houden en aan het werk te helpen en houden. Een gemeente mag een overschot vrij besteden, maar moet een tekort in beginsel ook zelf opvangen. Gemeenten met grote tekorten kunnen een beroep doen op gedeeltelijke compensatie: de vangnet-uitkering.

Vanuit het perspectief van de gemeente draait de wie-vraag uiteindelijk om de kwestie wie de uitvoering verzorgt. Hierin zijn golfbewegingen zichtbaar van uitvoering door de gemeentelijke diensten zelf, verplichte aanbesteding van re-integratie en marktwerking (2000-2008) tot aan mengvormen waarbij de uitvoering door organisaties in verschillende rechtsvormen plaatsvindt (gemeenschappelijke regelingen, NV's, stichtingen enz.). Het uitvoeringsveld is complex omdat het hier enerzijds gaat om de taakverdeling tussen UWV, gemeenten en derden (private organisaties), anderzijds om de taakverdeling binnen de gemeentelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid. Markt – overheid. De huidige constellatie is min of meer het resultaat van onvrede over de effectiviteit van de infrastructuur rond de WSW, de WWB en de WAJONG. Te weinig mensen met een arbeidsbeperking werkten bij reguliere werkgevers en te veel in de te dure WSW-infrastructuur. Vooral de WSW moest het ontgelden in de doorlichting van de Commissie Fundamentele Herbezinning WSW van 2008 (Commissie De Vries).

Kernpunten Commissie Fundamentele Herbezinning WSW - Werken naar Vermogen, 2008 ¹⁶

Drie problemen

1. Tweedeling: Ongewild is in de loop van de tijd een tweedeling ontstaan tussen mensen met een beperking die wel de kans krijgen om mee te doen op de arbeidsmarkt en mensen die deze kans niet krijgen. De eerste groep bestaat voornamelijk uit personen die werken op een gesubsidieerde baan in het kader van de Wsw. De tweede groep heeft geen toegang tot de Wsw, deels als gevolg van een stringenter afbakening van de doelgroep in het verleden.
2. Rem op ontwikkeling en inefficiënte inzet publieke middelen Een tweede probleem is dat het arbeidspotentieel van de mensen met een beperking die al wel aan de slag zijn en daarbij voor langere tijd gebruik maken van diverse voorzieningen, niet altijd volledig wordt benut. Noch de Wsw, noch de uitkeringsregelingen op grond waarvan wordt gewerkt, bieden de juiste stimulansen om de capaciteiten van deze mensen volledig tot bloei te laten komen.
3. Medewerking werkgevers geen vanzelfsprekendheid. Stelsel van werk en inkomen is immers geen voldoende voorwaarde om mensen naar vermogen te kunnen laten werken. Ook de bereidheid van werkgevers om deze mensen in hun arbeidsorganisatie een plek te geven is hiervoor onontbeerlijk. De ervaring heeft geleerd dat dit zeker geen vanzelfsprekendheid is.

Probleemanalyse WSW

1. Uitsluiting door budgettaire beperkingen
2. Uitsluiting door gebrek aan motivatie
3. Uitsluiting door afbakening doelgroep
4. Geen stimulans tot ontwikkeling doordat meer werken niet loont
5. Aanzuigende werking door gunstige arbeidsvoorwaarden
6. Ontbreken effectieve prikkels gemeenten
7. Financieringssysteem stimuleert niet zonder meer tot plaatsing bij reguliere werkgevers

Probleemanalyse WWB

1. Uitsluiting en afwenteling door prikkels financieringssysteem
2. Recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling biedt onvoldoende tegenwicht
3. Maatwerk wordt belemmerd door beperkt opdrachtgeverschap gemeenten
4. Geen stimulans tot ontwikkeling doordat meer werken niet loont

Probleemanalyse WAJONG

1. Uitsluiting door keuring
2. Maatwerk wordt bevorderd door mogelijkheid IRO
3. Uitsluiting door ontbreken arbeidsverplichtingen
4. Maatwerk wordt belemmerd door beperkte inzetbaarheid re-integratie-instrumentarium
5. Geen stimulans tot ontwikkeling doordat meer werken niet loont

In 2011 is door de Commissie Westerlaken geadviseerd over een toekomstige WSW-infrastructuur¹⁷. De commissie constateert dat we in de Nederlandse samenleving nut en noodzaak voor toegesneden voorzieningen voor mensen met een functiebeperking onderschrijven, maar dat het ons minder goed lukt om daar ook duurzaam goede uitkomsten in te organiseren.

Knelpunten

1. Sector als geheel maakt verlies, grote verschillen tussen bedrijven
2. Ontwikkeling van binnen naar buiten op koers, maar grote verschillen
3. CAO als gouden kooi
4. Spanning tussen productie en uitstroom
5. Versnippering
6. Besturing: Niemand heeft en niemand neemt verantwoordelijkheid
 - a. bestuur(beleidsorgaan) staat teveel op afstand van het SW-bedrijf.
 - b. de continuïteit van het bestuur is onvoldoende door wisseling van politici
 - c. er is sprake van een onevenwichtig verschil in kennis en kunde.
 - d. de last van dubbele petten.

Situatie vanaf 2015¹⁸

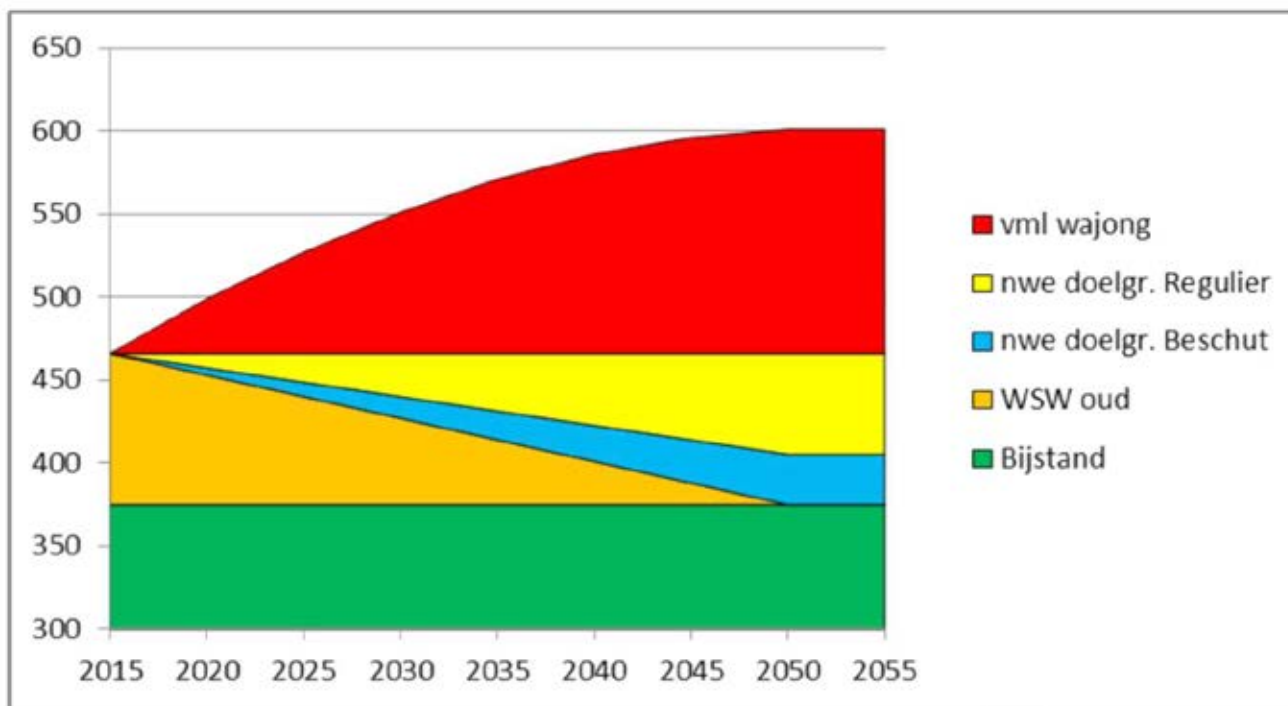
De Participatiewet is een samenvoeging van verschillende regelingen: de Wet werk en bijstand, (grote delen van) de Wajong en de WSW. Door deze samenvoeging is (a) de Wajong niet langer toegankelijk voor jonggehandicapten die achttien jaar worden en arbeidsvermogen hebben en (b) de WSW niet langer toegankelijk voor mensen met een WSW-indicatie. In het sociale domein vormen de arbeidsbeperkten een bijzondere groep. Vanuit arbeidsmarktperspectief zijn arbeidsbeperkten werknemers die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Om dat te kunnen bepalen worden loonwaardebepalingen uitgevoerd om het arbeidsvermogen te kunnen meten.

¹⁶ Zie Advies van de Commissie Fundamentele Herbezinning WSW (2009). *Werken naar Vermogen*

¹⁷ Zie Advies van de Commissie Westerlaken (2011). *Goed benut, goed bestuurd*

¹⁸ Tekstdelen zijn ontleend aan de website van Divosa en Cedris. Beide websites geven een uitstekend overzicht van de achtergronden en stand van zaken rond de Participatiewet, het doelgroepenregister, de banenafspraken en beschut werken. www.divosa.nl en www.cedris.nl. Een puur feitelijk overzicht is te vinden in het Kennisdocument Ondersteuning vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering (versie februari 2017) van het ministerie van SZW. Geraadpleegd op 12 augustus 2019.

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet is de doelgroep qua omvang toegenomen. De instroom van de 'nieuwe doelgroep', personen die voorheen in de Wajong of Wsw zouden zijn ingestroomd, neemt vanaf 2015 jaarlijks geleidelijk toe. Daar staat een geleidelijk afbouw tegenover van de huidige WSW. Het beroep op de Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW moet uiteindelijk worden afgebouwd naar 30.000 deelnemers. Deze afbouw van WSW-plaatsen vindt geleidelijk plaats over een periode van circa 40 jaar. De lange periode voor de realisatie van de reductie van plaatsen moet het mogelijk maken dat tijdig kan worden gestart met een hervorming van de sociale werkplaatsen. De afbouw vindt onder meer plaats door natuurlijk verloop en re-integratie bij werkgevers.



Figuur 1 Verandering van doelgroepen na invoering van Participatiewet

Tegelijkertijd is Beschut Werk als instrument opgenomen in de Participatiewet. Gemeenten moeten op termijn in totaal 30.000 van deze beschutte werkplekken realiseren. In de praktijk worden beschutte werkplekken veelal door gemeenten bij de SW-bedrijven gerealiseerd. Eind 2018 zijn volgens opgave van het CBS in Noord-Nederland 260 beschutte werkplekken gerealiseerd. De Participatiewet wordt geflankeerd door de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (hierna: Wet banenafpraak). In het Sociaal Akkoord van 2013 hebben werkgevers onder andere toegezegd om 100.000 extra banen te creëren voor arbeidsbeperkten in de marktsector in de periode tot 2026. De overheidssector heeft toegezegd om 25.000 extra banen te creëren tot 2024. Inmiddels is deze verdeling losgelaten.

Het doelgroepenregister kent een administratieve en politieke achtergrond en is vooral in het leven geroepen om te kunnen controleren of gemeenten de banenafpraak nakomen. Het doelgroepen register bevat:

- Mensen die onder de Participatiewet vallen, van wie wij vaststellen dat zij niet 100% van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
- Mensen die onder de Participatiewet vallen van wie wij vaststellen dat zij alleen met de voorziening jobcoaching het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
- Schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) die zich hebben aangemeld bij UWV.
- Mensen met een WSW-indicatie (voormalige Wet Sociale Werkvoorziening)
- Mensen met oude Wajong of Wajong 2010 die kunnen werken.
- Mensen met een WIW-baan (voormalige Wet inschakeling werkzoekenden) of een ID-baan (voormalig Besluit in- en doorstroombanen). Mensen die via de Praktijkroute in het doelgroepregister instromen.
- Mensen die alleen met een voorziening (hulp, hulpmiddelen en regelingen) het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

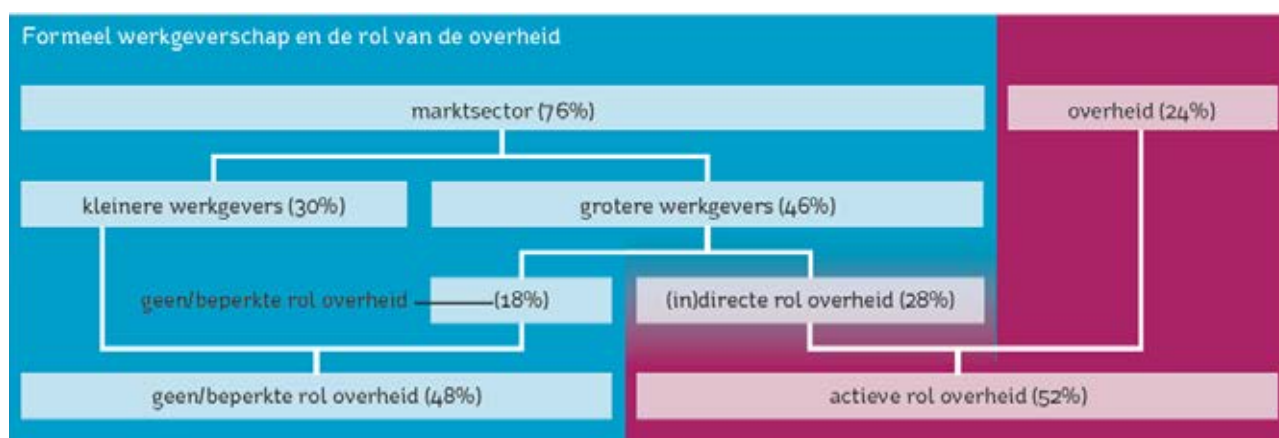
Instrumenten

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de instrumenten die de gemeenten in het kader van de Participatiewet beschikbaar heeft.

Vooral voor de inzet van loonkostensubsidies is de loonwaardebepaling van belang. De loonwaardebepaling drukt in feite de productiviteit van de cliënt uit als percentage van het minimumloon¹⁹.

Werkgeverschap

Een van de cruciale vragen als het gaat om de inclusie van arbeidsbeperkten is de vraag waar het werkgeverschap ligt. Immers, het is de bedoeling dat een cliënt in dienst treedt bij een werkgever. Capel (2018) heeft hier recentelijk een studie naar gedaan op basis van verstrekte loonkostensubsidies in een (representatieve) selectie van gemeenten²⁰. Belangrijk is het onderscheidt tussen formeel werkgeverschap – waar is de cliënt in dienst op basis van het arbeidscontract? – en materieel werkgeverschap – de inlenende werkgever bij wie de werknemer de werkzaamheden uitvoert. De markt-overheidsverdeling is 76% - 24%. Wanneer we kijken naar het schemergebied van bedrijven waar de overheid eigenaar, bestuurder, opdrachtgever of (mede)financier is, dat is de overheid in 53% van de bedrijven actief betrokken als formele werkgever.

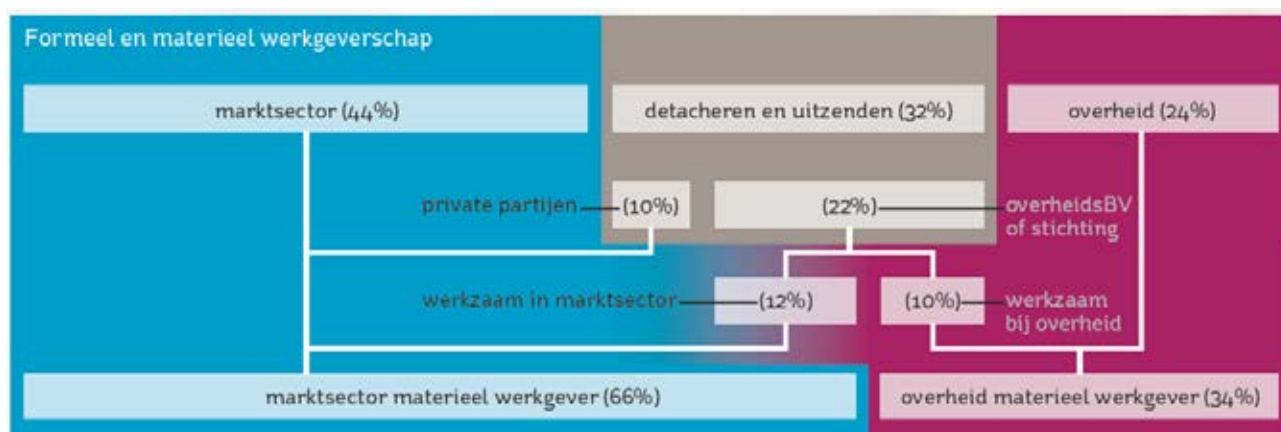


Figuur 2 Formeel werkgeverschap en de rol van de overheid. Bron: Capel, 2018.

Kijken we naar het materiele werkgeverschap dan wordt het veld een stuk onoverzichtelijker. Als vanuit het perspectief van het materieel werkgeverschap naar de rol van de overheid gekeken wordt, dan liggen de percentages lager. Dit komt omdat in een groot aantal gevallen de overheid formeel werkgever is en dat de medewerker gedetacheerd is in een van de andere sectoren. In totaal zijn de drie overheidssectoren openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn dan voor 34% van de populatie de materiële werkgevers. Wat ook opvalt is het schemergebied van intermediairs en juridische vormen om arbeidsbeperkten bij werkgevers geplaatst te krijgen. Dit drukt uit dat organisatievormen worden gezocht om risico's te vermijden, slagvaardig te kunnen handelen en kosten te kunnen drukken. Wat deze vormen feitelijk en materieel betekenen voor de arbeidsvoorwaarden van geplaatste arbeidsbeperkten is niet bekend.

¹⁹ Voor een uitgebreid overzicht en vooral technische details, zie: <https://www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/loonwaardebepaling>. Geraadpleegd op 21 augustus 2019

²⁰ Capel, R. (2018). Loonkostensubsidie, wie is de werkgever? Een gedetailleerd landelijke onderzoek naar werkgevers met loonkostensubsidie. Geraadpleegd op 14 augustus 2019.



Figuur 3 Formeel en materieel werkgeverschap. Bron: Capel, 2018.

Hoe zit de feitelijke structuur er na de decentralisatie uit?

Er zijn 35 arbeidsmarktregio's van waaruit gemeenten de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven. Noord-Nederland heeft drie Arbeidsmarktregio's: Friesland (www.fryslanndwerkt.nl), Drenthe (www.wspdrenthe.nl) en Groningen (www.werkinzicht.nl). De arbeidsmarktregio Groningen is een samenwerkingsverband van gemeenten, UWV en SW-bedrijven in Groningen en Noord-Drenthe.

Binnen een gemeente wordt de participatiewet traditioneel uitgevoerd door de afdeling sociale zaken (sociale dienst). In een enkel is binnen de afdeling sociale zaken een knip gemaakt in de uitkeringsadministratie en toekenning en de re-integratieafdeling. De uitvoering van de WSW en soms nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid vindt plaats in werkbedrijven (SW-bedrijven). Gemeenten verschillen in de bestuurlijke constellatie waarin sociale zaken en werkbedrijf zijn georganiseerd. Bij vier gemeenten zijn de werkbedrijven de afgelopen jaren in de gemeentelijke organisatie ondergebracht en samengevoegd met de afdeling sociale zaken. Bij een aantal gemeenten zijn zowel sociale zaken als het werkbedrijf ondergebracht in een Gemeenschappelijke regeling, vooral bij werkbedrijven die van oudsher al in een gemeenschappelijke regeling bestuurd werden.

Sociale Zaken en Werkbedrijf in één gemeentelijke dienst	Sociale Zaken en Werkbedrijf in één Gemeenschappelijk Regeling	Werkbedrijf in Gemeenschappelijk Regeling, Sociale Zaken in gemeentelijke dienst
Het Hogeland (Ability)	Oldambt (Werkbedrijf Afeer) Westerwolde (Werkbedrijf Afeer) Pekela (Werkbedrijf Afeer) (- inkomen)	Stadskanaal (Werkbedrijf Wedeka) Veendam (Werkbedrijf Wedeka)
Westerkwartier (Novatech)	Delfzijl (Werkbedrijf Fivelingo) Loppersum (Werkbedrijf Fivelingo) Appingedam (Werkbedr. Fivelingo)	
Midden Groningen (BWRI)		
Groningen (Iederz)		

De landelijke tussenbeoordeling, de beleidsvooruitzichten en de oproep tot regionale actieplannen

Het Ministerie van SZW heeft in verschillende onderzoeken de voortgang van de banenafspraken geëvalueerd²¹. Daarnaast zijn er verschillende onafhankelijke rapporten verschenen. De hoofdconclusie is dat de doelstelling van de banenafspraken over 2017 als geheel gehaald is en meer mensen met een arbeidsbeperking een plek op de reguliere arbeidsmarkt hebben gevonden. Tegelijk is er onvrede dat nog steeds ruim de helft van de mensen uit de doelgroep banenafspraken niet aan het werk is. Meer dan de helft van de mensen die niet zelfstandig in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen heeft nu geen baan²². Het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeert dat het streven om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen de eerste jaren na invoering van de Participatiewet niet is gerealiseerd²³.

De wijzingen in de Participatiewet, de afspraken in het sociaal akkoord, de invoering van het doelgroepenregister, de governance van de uitvoering en de (politieke) monitoring van de banenafspraken hebben tot een complexe uitvoerings- en registratiesystematiek geleid die het zicht ontnemt op kwaliteit, duurzaamheid en dynamiek van de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten.

Onlangs heeft de Staatssecretaris een breed offensief aangekondigd met tal van maatregelen die de uitvoering moet vereenvoudigen en harmoniseren over gemeenten. Verder wil de Staatssecretaris het onderscheid tussen overheid en markt opheffen en inleenverbanden/ detacheringen mee laten tellen in de banenafspraken²⁴.

Om vorm en inhoud te geven aan het derde ijkpunt heeft de Staatssecretaris eind vorig jaar een oproep gedaan aan de wethouders van de centrumgemeenten om te komen tot een regionaal actieplan. Deze oproep komt na ondertekening van een gezamenlijke intentieverklaring van werkgevers, gemeenten, UWV, MBO-raad en Ministeries van OCW en SZW²⁵.

²¹ Brief aan de Tweede Kamer 'Resultaten brede onderzoek banenafspraken en stand van zaken wet- en regelgeving', 2 juli 2018; Brief aan de Tweede Kamer 'Resultaten onderzoeken: omvang doelgroep banenafspraken en duurzaamheid van de banen', 2 juli 2018; Brief aan de Tweede Kamer 'Resultaten banenafspraken eind 2017 (drie-meting)', 2 juli 2018; Kok, L. et al (2018). Jonggehandicapten onder de Participatiewet: eerste rapportage 2018. Amsterdam. Sadiraj, K., S. Hoff en M. Verstantvoort (2018). Van Sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

²² Brief aan de Tweede Kamer 'Breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen', 7 September 2018

²³ Sadiraj, K., S. Hoff en M. Verstantvoort (2018). Van Sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

²⁴ Brief aan de Tweede Kamer 'Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen', 20 november 2018; Brief aan de Tweede Kamer 'Contourenbrief vereenvoudiging Wet banenafspraken', 20 november 2018;

²⁵ Intentieverklaring Perspectief op Werk, d.d. 20 november 2018.

IJkpunt 1: Eenvoudiger voor werkgevers en werkzoekenden
<ul style="list-style-type: none">• Vereenvoudiging loonkostensubsidies (o.m. één loonwaardemethodiek)• Ondersteuning op maat, adequate inzet van de jobcoach Maatwerkvoorziening• Wegnemen knelpunten no-riskpolis / ziekmelding• Verkenning aanpassing financieringssysteem loonkostensubsidie gemeenten• Benutting van de laagste loonschalen in cao's• Vereenvoudiging banenafpraak en quotum
IJkpunt 2: Werken aantrekkelijk maken voor mensen met beperkingen
<ul style="list-style-type: none">• Vrijlating van arbeidsinkomsten bij loonkostensubsidies• Belemmeringen wegnemen om vanuit de WAJONG te gaan werken• Simpel switchen in de participatieketen
IJkpunt 3: Werkgevers en werkzoekenden moeten elkaar makkelijker vinden
<ul style="list-style-type: none">• De matching in arbeidsmarktregio's en landelijk structureel versterken (w.o. inzicht in profielen)• Extra impuls Perspectief op werk• Extra impuls voor het creëren van baankansen voor jongeren uit het pro/vso-onderwijs• Stimuleren beschut werken
IJkpunt 4: Het bijdragen aan duurzaam werk
<ul style="list-style-type: none">• Het belang van duurzaam werk• Verbeteren van de regionale sociale infrastructuur voor kwetsbare groepen binnen de P-wet• Structureel loonkostenvoordeel (LKV) voor doelgroep banenafpraak

Wat is de situatie in Noord-Nederland ?

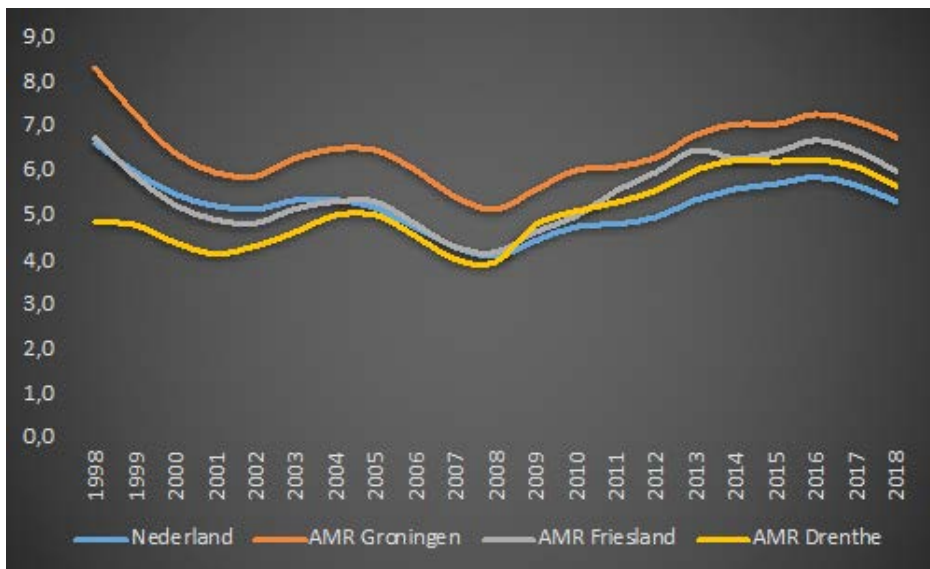
De arbeidsmarktregio Groningen telt ultimo 2018 ruim 21 duizend uitkeringen in het kader van de Participatiewet/Wet Werk en Bijstand. Dat is ongeveer hetzelfde niveau in percentages als 20 jaar geleden. Figuur 4 laat zien dat de omvang van de Participatiewet schommelt met de economische conjunctuur en nagenoeg hetzelfde patroon volgt als voor Nederland als geheel. Hoewel het percentage ongeveer 1,5% boven het landelijk gemiddelde ligt is het verschil met wel afgenomen ten opzichte van twintig jaar geleden. Figuur 5 laat de trend zien wanneer we de WWB, de WSW en de WAJONG bij elkaar op tellen en als aandeel nemen van het aantal huishoudens. De grafiek laat zien de in termen van omvang de problematiek niet is afgenomen, niet voor Nederland als geheel en niet voor de Arbeidsmarktregio Groningen.

In de bijlagen 1 en 2 is aanvullend cijfermateriaal gegeven die de situatie in Noord-Nederland in beeld brengt.

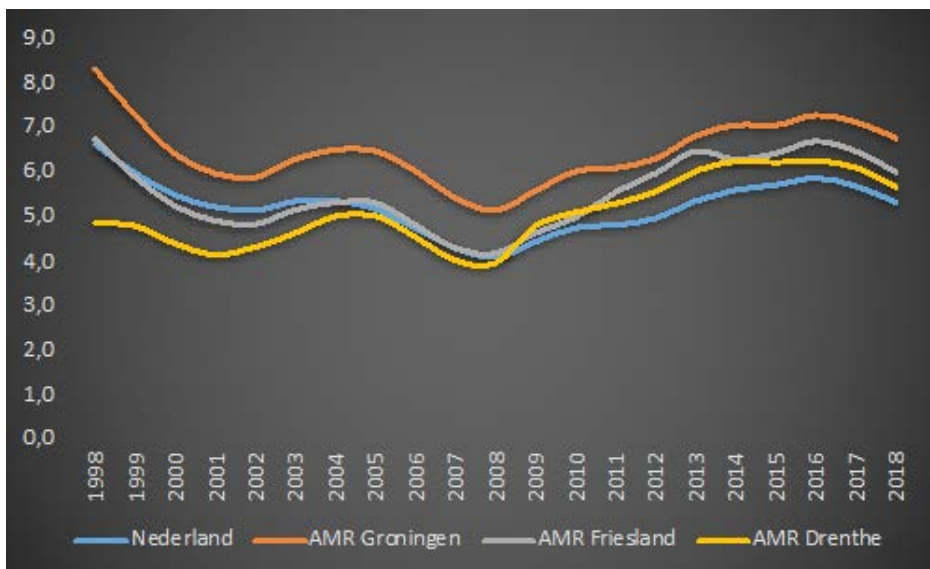
De voortgang van de banenafpraak wordt door het UWV in kaart gebracht. Kijken we naar het doelgroepenregister dan telt Noord-Nederland aan het einde van het vierde kwartaal 2018 25.600 arbeidsbeperkten. Ten opzichte van de nulmeting is dit een daling met 5.587 personen, een kleine 18%. Landelijk is de daling iets lager, namelijk een kleine 12%²⁶.

Het aantal gecreëerde reguliere banen loopt in Noord-Nederland iets uit de pas met de landelijke cijfers. Aan het einde van het tweede kwartaal 2018 waren in het Noorden 8.545 banen gecreëerd, een stijging met 77% ten opzichte van de nul-situatie (4.826). Nederland als totaal kent een stijging met 105%. In Noord-Nederland is het aandeel overheidsbanen op het totaal 5,5%, voor heel Nederland bedraagt het aandeel overheidsbanen 6%. Het aandeel banen in de markt bedraagt voor Noord-Nederland ruim 52% tegenover ruim 56% landelijk. De rest van de banen zijn uitzendcontracten en detacheringen. Voor Noord-Nederland gaat het in het tweede kwartaal om 6.230 uitzendcontracten/detacheringen.

²⁶<https://www.uwv.nl/overuwv/Images/trendrapportage-banenafpraak-q4-2018.pdf>. Geraadpleegd op 8 mei 2019.



Figuur 4 Omvang WWB als aandeel van het aantal huishoudens (15-75 jaar) voor Nederland en Arbeidsmarktregio's in Noord-Nederland. Bron: CBS Statline.



Figuur 5 Totaal omvang WWB, WSW en WJONG als aandeel van het aantal huishoudens (15-75 jaar) voor Nederland en arbeidsmarktregio Groningen. Bron: CBS Statline.

Denkrichtingen

Wat zijn nu de denkrichtingen om de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten te bevorderen? De conclusie uit het voorgaande is dat werken aantrekkelijker moet worden gemaakt, de systematiek eenvoudiger moet, bestuurlijk commitment kan wordt verstevigd en de borging in organisaties moet worden versterkt. Of zoals het ook wel is geconcludeerd, de inzet van arbeidsbeperkten maakt veelal nog geen onderdeel uit van de reguliere HR-processen en is daarmee vaak nog niet geborgd binnen de organisatie²⁷.

Veel van de in de regio geconstateerde problemen ('er is geen regie', 'ambtelijke onvermogen en bureaucratie', 'organisaties werken langs elkaar heen') zijn niet specifiek voor de regio.

²⁷ Vgl. Blom, M., S. Huberts, S. Kluft en S. van der Veen (2018). Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafpraak te realiseren. APE.

Ze zijn ook niet nieuw omdat in het verleden meermalen is gewezen op een **gebrek kent aan lerend vermogen, aan doe-vermogen en aan begeleidend vermogen**²⁸. Of de doorgevoerde veranderingen in de infrastructuur – denk aan één werkgeversservicepunt vanuit Werk in Zicht en een gezamenlijke matching van gemeenten en UWV op vacatures – dit verbeteren, zal de komende jaren moeten uitwijzen.

Re-integratie van werkzoekenden en arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten is ook een **veelkoppig monster**. De één wijt een gebrek aan succes aan een tekort aan banen en werkgeversbereidheid om arbeidsbeperkten in dienst te nemen, de ander wijt dit juist aan een tekort aan vaardigheden en productiviteit bij de doelgroep. Weer een ander benadrukt het onvermogen van de uitvoering om tot resultaat te komen. Er is niet één probleemdefinitie en dat komt omdat de diversiteit in de doelgroep groot is en de problemen meervoudig. Er is daardoor automatisch een grote verwevenheid van het aantal organisaties en het aantal professionals die zich met een cliënt bemoeien.

Denkrichting 1: Werkfit (of toekomstfit) maken. Een deel van de probleemanalyse is dat de beschikbaarheid van banen niet het wezenlijke probleem is. Eerder gaat het om het werkfit (of toekomstfit) maken van de doelgroep. Kenmerk van deze denkrichting is in de eerste plaats dat in een veel eerder stadium – eerder in het traject en/of op jongere leeftijd – begonnen moet worden met voor de arbeidsmarkt relevante vaardigheden, houdingsaspecten en fitheid dan op dit moment gebruikelijk is. Er ligt hier een samenloop met de Participatiewet en onderwijs in de praktijkomgeving. Een tweede kenmerk is dat succes een kwestie van lange adem is. Snelle winst is hier niet te halen. Wel duurzame winst.

Aandachtspunten die hierbij genoemd worden, zijn de inzet van loonkostensubsidies, stages en waarderen van vaardigheden door het kunnen behalen van deelcertificaten om de doelgroep voor te bereiden op (toekomstige) baan-activiteiten en kansberoepen. Binnen deze denkrichting worden voorzichtig de eerste initiatieven genomen (Boris certificaten, Pilot praktijkleren) en het zal interessant zijn om de eerste resultaten te vernemen en te bespreken met het oog op structurele inbedding in de gemeentelijke organisatie.

Denkrichting 2: Organiseren (van banen) over organisaties heen. Een ander deel van de probleemanalyse benadrukt juist een tekort aan banen. Voor de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten zou baancreatie plaats moet vinden door activiteiten te organiseren over organisaties heen. Hierdoor zouden meer banen kunnen worden gecreëerd die voor de doelgroep geschikt zijn. Dit kent verschillende vormen:

- Taakbundeling over organisaties heen die zich op verschillende locaties bevinden. Bekende voorbeelden zijn: toetsenbordschoonmaker en fietsenstewards.
- Taakbundeling over organisaties heen die zich op één locatie bevinden. Het voorbeeld hier is dat verschillende organisaties die op één locatie werken samen nadenken over eenvoudige taken die door de doelgroep kunnen worden uitgevoerd. Bij en door veel overheidsorganisaties worden diensten ingehuurd (schoonmaak, groen, catering, beveiliging) die wel op een en dezelfde locatie worden uitgevoerd maar waarbij onvoldoende wordt gezocht naar 'social return on investment'. Hiervan zijn voorbeelden bekend als de samenwerking tussen het Utrechts Medisch Centrum, de Universiteit Utrecht en bedrijven die op de Campus de Uithof zijn gevestigd.

Beide denkrichtingen vereisen een commitment en inspanning van management en/of bestuur. Dit ontbreekt vooralsnog. Voor een belangrijk deel komt dit doordat organisaties zich niet direct verantwoordelijk voelen voor organisatie overstijgende verantwoordelijkheden. Er zal hier dus vooral gekeken moeten worden naar het belang: 'what's in it for me'. En dan niet alleen het (bestuurlijk) belang op de korte termijn, maar ook op de lange termijn.

Denkrichting 3: Ken de doelgroep. Opnieuw valt op dat de omvang en problemen van de doelgroep niet goed in beeld zijn of onbekend zijn bij de professionals die moeten zorgen voor de matching²⁹. Het risico is dat daardoor binnen afzonderlijke organisaties aanpakken worden bedacht die niet passen bij de mogelijkheden van de doelgroep of dat mogelijke werkgevers afschrikken op basis van foutieve beelden van de doelgroep. Deze conclusie is opvallend omdat UWV voor alle klanten uit de doelgroep een klantprofiel heeft opgesteld en claimt dat er is sprake van een 'sluitende aanpak'. Onbekend maakt onbemind en het is dus verstandig de doelgroep een gezicht te geven.

²⁸ Zie bijvoorbeeld: Advies Commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening (2011). Goed benut, goed bestuurd;

²⁹ Vgl. Blom, et al. (2018). Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafspraken te realiseren. APE: p. 10-11

Denkrichting 4: Experimenteren buiten de gebaande paden. In de probleemanalyse worden aanknopingspunten geschetst die buiten de bestaande wet- en regelgeving en institutionele kaders vallen. Bijvoorbeeld een Noordelijk risicofonds om organisationele risico's af te vangen of regionale poolvorming van dienstverbanden te organiseren wanneer baancreatie over organisaties heen plaatsvindt. Op dit moment is ook een discussie actief over de parallelle arbeidsmarkt waarbij de maatschappelijke waarde van werk centraal staat en waarbij de uitkering plaatsmaakt voor werk en inkomen³⁰. Dergelijke experimenten vereisen durf en lef om buiten de gebaande paden te opereren.

Denkrichting 5: Duurzaam organiseren. De bereidheid en enthousiasme van direct betrokkenen om met de doelgroep van arbeidsbeperkten aan de slag te gaan is groot. Maar het draagvlak binnen organisaties om arbeidsbeperkten in dienst te nemen is niet altijd aanwezig waardoor het risico ontstaat van symboolpolitiek: laten zien dat er flink aan een inclusieve arbeidsmarkt wordt gewerkt, zonder dat fundamenteel veranderingen binnen organisaties worden doorgevoerd. Het werkveld kenmerkt zich dan ook door een wijdverspreide projectocratie waarbij goede bedoelingen in tijdelijke projecten worden omgezet, verantwoordelijkheden zijn (weg)gedelegeerd, goedbedoelde intenties worden verankerd in nieuwe methodieken en werkwijzen, zonder dat wordt geregistreerd welke aanpakken daadwerkelijk werken of niet. Het is verstandig om een breed offensief te verankeren in kennisontwikkeling en bestendige, langdurige vormen van onderling leren en samenwerken.

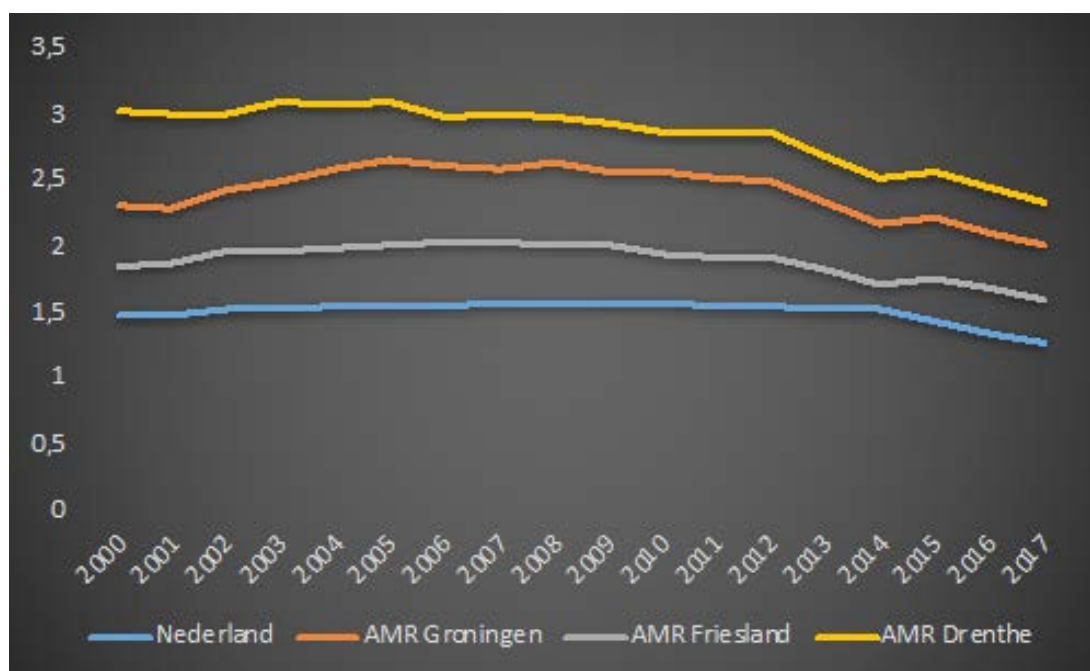
³⁰ Vgl. <https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/verslag/de-tijd-likt-rijp-voor-de-parallelle-arbeidsmarkt/>. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-03/190307%20presentatie%20Ton%20Wiltthagen.pdf>. Geraadpleegd op 26 maart 2019.

Bijlage 1 Inclusie en arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten in Noord-Nederland

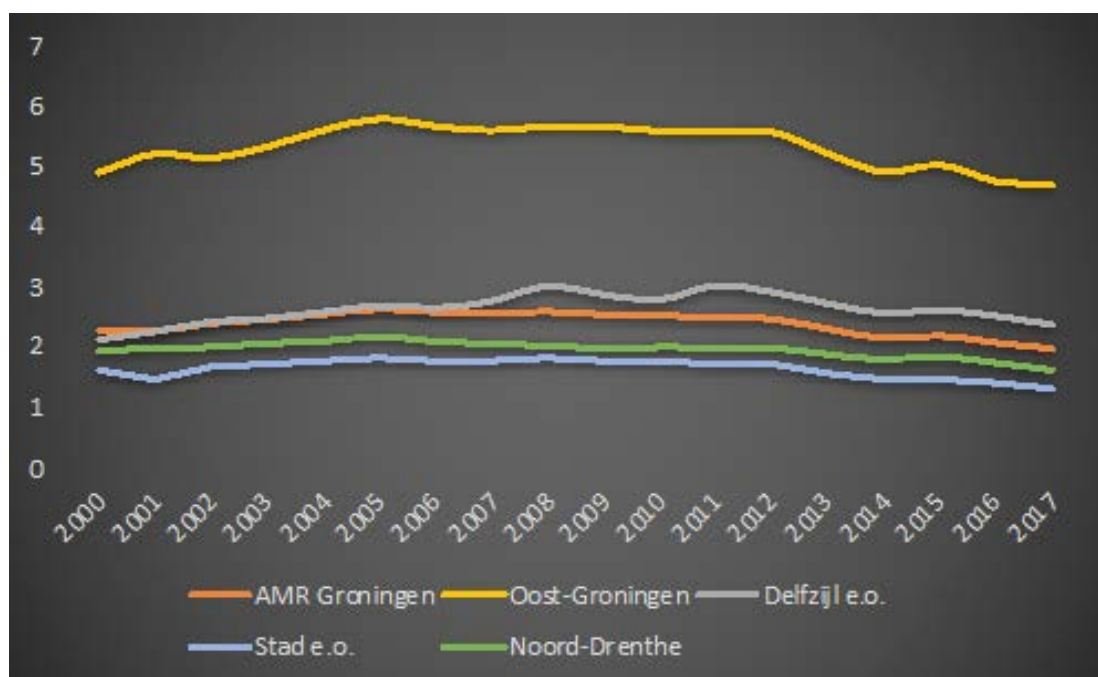
Tabel 1: Kengetallen arbeidsmarkt.

2018	Nederland	AMR Groningen	AMR Friesland	AMR Drenthe
Beroepsbev. en niet beroepsbev.	12.936.000	565.000	482.000	210.000
Beroepsbevolking	9.125.000	384.000	336.000	141.000
Werkzame beroepsbevolking	8.774.000	366.000	323.000	136.000
Werkloze beroepsbevolking	350.000	19.000	14.000	6.000
Werkloosheidspercentage	3,8%	4,8%	4,2%	4,0%
Bruto participatiegraad	70,5%	68,1%	69,9%	67,4%
Netto participatiegraad	67,8%	64,8%	67%	64,7%
Totaal Onbenut Arbeids- potentieel	1.296.030	65.560	51.130	22.110
w.v. wel beschikbaar, niet gezocht	268.040	14.040	11.960	4.580
w.v. wel gezocht, niet beschikbaar	149.320	6.470	5.520	2.230
w.v. werklozen	431.970	22.220	17.200	7.290
w.v. onbenutte deeltijdwerkers	446.660	22.930	16.450	8.010
Sociale zekerheid				
Werkloosheidswet	254.480	11.330	10.360	4.710
WAJONG				
Participatiewet / WWB	367.210	21.500	15.900	5.920
WSW (2017)	102.943	7.796	4.704	2.981
Doelgroep Banenafpraak				
Doelgroep banenafpraak	215.033	12.594	8.798	4.239
Totaal reguliere banen	79.689	3.919	3.278	1.348
w.v. overheid	7.724	456	286	70
w.v. markt	71.961	3.463	2.992	1.278
Totaal uitzendbanen/detachering	48.419	3.601	1.705	924
Re-integratie				
Totaal re-integratievoorzieningen	269.580	14.180	9.770	10.640
w.v. begeleiding op werkkring	4.220	250	190	210
w.v. beschut werken	2.020	110	40	110
w.v. forfaitaire loonkostensubsidie	2.030	120	40	20
w.v. loonkostensubsidie	15.550	620	660	440
w.v. tijdelijke loonkostensubsidie	2.660	20	50	120
w.v. participatieplaats	8.980	640	430	730
w.v. andere voorz. Arbeidsbep.	450	0	0	10
w.v. ov re-integratievoorzieningen	232.970	12.390	8.320	8.890
Vervoersvoorziening wonen-werk	210	0	10	10
WIW/ID	570	30	40	50

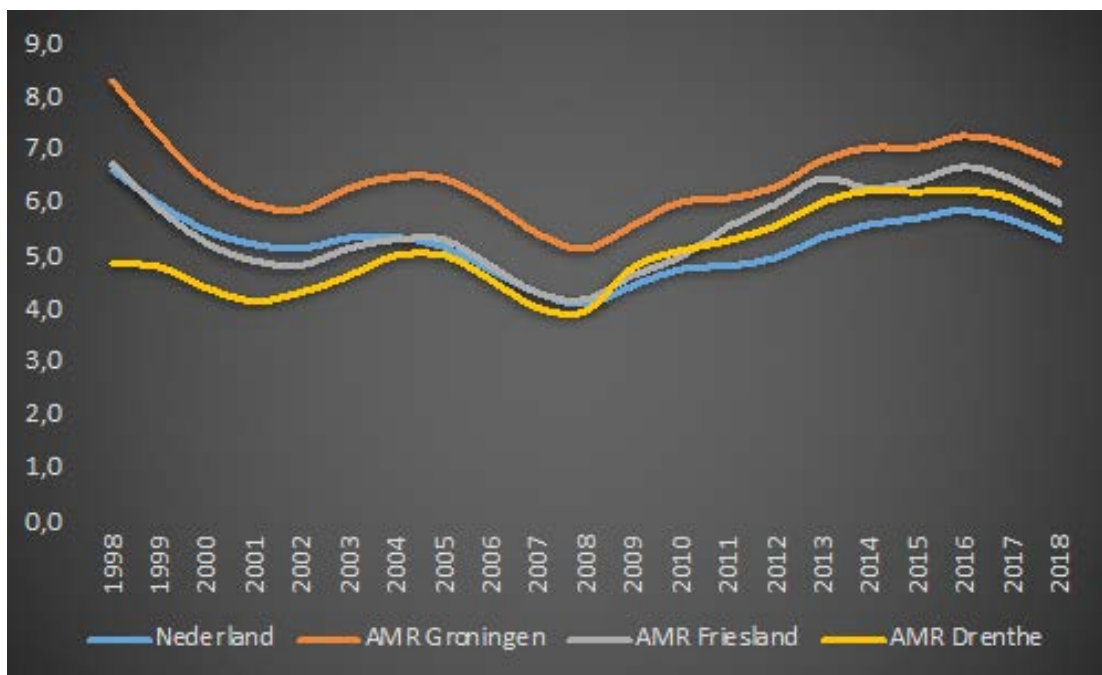
Bijlage 2 Inclusie en arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten in Noord-Nederland



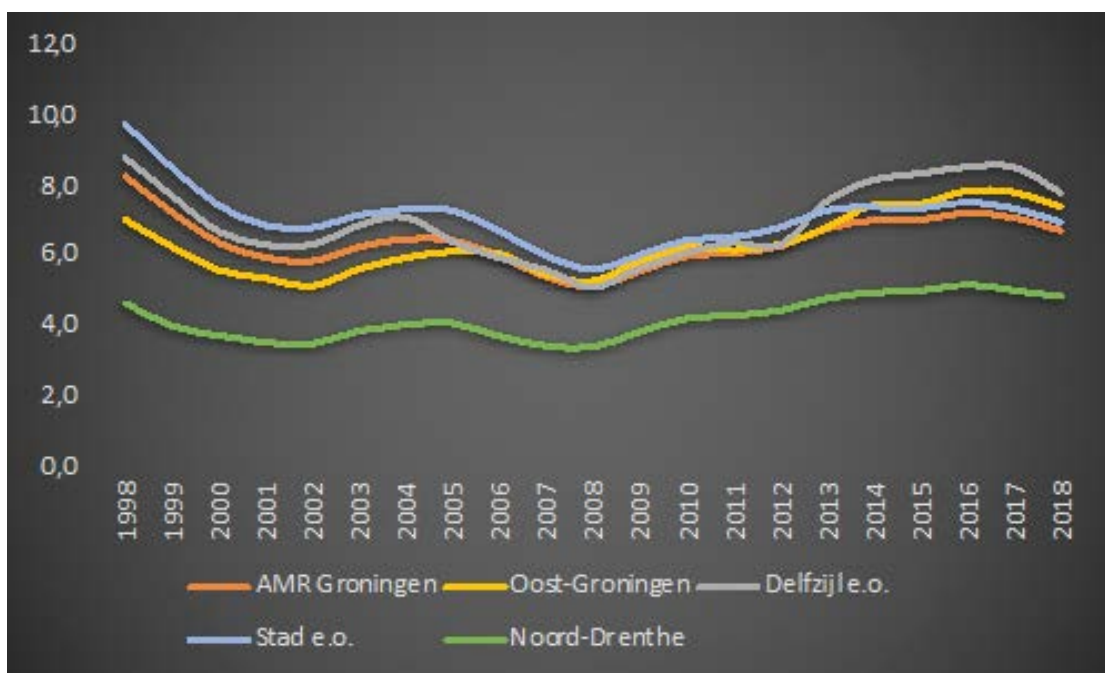
Figuur 1 Totaal omvang WSW als aandeel van het aantal huishoudens (15-75 jaar) voor Nederland en arbeidsmarktregio's in Noord-Nederland. Bron: CBS Statline.



Figuur 2 Totaal omvang WSW als aandeel van het aantal huishoudens (15-75 jaar) voor Nederland en en arbeidsmarktregio Groningen. Bron: CBS Statline.



Figuur 3 Omvang WWB als aandeel van het aantal huishoudens (15-75 jaar) voor Nederland en arbeidsmarktregio's in Noord-Nederland. Bron: CBS Statline.



Figuur 4 Omvang WWB als aandeel van het aantal huishoudens (15-75 jaar) voor Nederland en arbeidsmarktregio Groningen. Bron: CBS Statline.

Bijlage 3 Schematisch overzicht regelingen

Wetgeving	Doelgroep kenmerk	Verantwoordelijk	Opmerkingen
Wajong 2015	<ul style="list-style-type: none"> - 80-100 duurzaam geen arbeidsvermogen (DGA) - UWV indiceert en her-indiceert 	UWV	Geen begeleiding van het UWV
Wajong 2010	<ul style="list-style-type: none"> - In staat tot werken (verdienvermogen) - UWV beoordeelt en her-beoordeeld 	UWV	De herbeoordeling in 2010 leverde 2 groepen op: 1. DGA: geen begeleiding door UWV 2. NDGA: 5% korting en het Werkbedrijf begeleidt
WSW werknemers	<ul style="list-style-type: none"> - Met WSW indicatie op 31-12-2014 en In dienst op 01-01-2015 	Gemeente	WSW geïndiceerden worden nog steeds geherindiceerd.
Beschut werk (nieuw beschut)	<ul style="list-style-type: none"> - UWV adviseert m.b.t. tot het arbeidsvermogen op voordracht van gemeente of op eigen individueel initiatief Gemeente geeft beschikking af. 	Gemeenten hebben een individuele taakstelling.	Iemand zich bij UWV voor advies zelf aanmelden. In beroep tegen de beschikking van de gemeente is mogelijk. Indicatie Beschut is zwaarder dan WSW indicatie. Uitvoering valt niet onder de Baanafspraakbanen/ Garantiebannen
Baanafspraakbanen/ Garantiebannen kandidaten uit het doelgroepregister 100.000 werkplekken bij werkgevers + 25.000 werkplekken in de overheidssector	Toelating doelgroepregister: UWV toetst op mogelijkheid om zelfstandig minimumloon te verdienen. Arbeidsvermogen UWV beschikt op voordracht van gemeenten PRO/VSO automatisch doorgeleid, mits in bezit van LTV	Landelijke taakstelling omgerekend naar AMR	Doelgroepregister bestaat alleen uit de doelgroepen in de Participatiewet.
NUG met een indicatie voor Beschut werk	<ul style="list-style-type: none"> - Geen uitkering - Wel arbeidsvermogen - Ondersteuning naar werk 	Gemeente	Sluitende aanpak verschilt per gemeente
NUG met een indicatie voor Garantiebaan	<ul style="list-style-type: none"> - Geen uitkering - Wel arbeidsvermogen - Ondersteuning naar werk 	Gemeente	Sluitende aanpak verschilt per gemeente
NUG zonder indicatie	<ul style="list-style-type: none"> - Geen uitkering - Ondersteuning naar werk vanuit de P-wet 	Gemeente	Aantallen onbekend
P-wet doelgroep (bijstand/WWB)	<ul style="list-style-type: none"> - In staat tot zelfstandig verdienen van WML 	Gemeente	

Bijlage 4 SW-bedrijven in Groningen

In het verleden gold veelal dat gemeenten in samenwerking de uitvoering van de WSW hadden belegd bij bedrijfsmatig opererende SW-bedrijven, die waren opgezet onder de Wet Gemeenschappelijke Regeling (GR). Op deze wijze creëerde men voldoende kritische massa qua aantal medewerkers om zo (commerciële) opdrachten uit de markt te kunnen halen. In Groningen bestaan zeven SW-bedrijven. Meerdere gemeenten zijn/waren eigenaar en waren vertegenwoordigd in de algemeen en dagelijkse besturen van die bedrijven. Door gemeentelijke herindelingen in Groningen is bij een aantal bedrijven de structuur gewijzigd en is het SW-bedrijf nu onderdeel van de totale gemeentelijke organisatie. In onderstaande tabel worden de SW-bedrijven weergegeven, wat hun organisatievorm is, hoeveel mensen een WSW-aanstelling hebben en wat de verhouding intern/extern werkenden is.

Tabel: WSW'ers in- en extern aan het werk

Bedrijf	Organisatievorm	Aantal WSW'ers	Intern (% afgerond)	Extern (% afgerond)
Werkplein Fivelingo	GR voor de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum. Belast met uitvoering P-wet. Dit is een gefuseerd bedrijf uit het oude SW-bedrijf en het re-integratie bedrijf (gemeenschappelijke sociale dienst van de drie gemeenten). Na de gemeentelijke herindeling van deze gemeenten per 1-1-2021 wordt dit onderdeel van de nieuwe gemeentelijke organisatie.	458	75	25
Wedeka	GR, het Sociale Werkvoorzienings-bedrijf voor de gemeenten Stadskanaal, Veendam, Westerwolde, Menterwolde (Midden Groningen) en Borger-Odoorn. Wedeka Bedrijven is. Ontstaan uit splitsing van het SW-bedrijf Synergion in twee onderdelen.	1.700	80	20
Afeer	GR, het werkbedrijf voor de gemeenten Oldambt, Pekela en Westerwolde. Ontstaan uit splitsing van het SW-bedrijf Synergion in twee onderdelen.	980	50	50
Ability	Gemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Het Hogeland.	380	50	50
BWRI	Gemeentelijke bedrijf gericht op uitvoering P-wet, werk- en inkomen, re-integratie en WSW.	350	60	40
Iederz	Gemeentelijke bedrijf van gemeente Groningen met verschillende onderdelen: Beschut bedrijf (SW), Bemiddeling en coaching (plaatsing/detachering bij reguliere werkgevers).	1.143	41	59
Novatec	Gemeentelijke bedrijf van gemeente Westerkwartier voor uitvoering P-wet en uitvoering WSW.	500	25	75

Bron: CMO STAMM (2018)³¹ en gemeente Groningen

³¹ In opdracht t.b.v. advies SER Noord-Nederland, Impact ondernemen in Groningen, februari 2019.

Bijlage 5 Arbeidsmarktgegevens

In het verleden gold veelal dat gemeenten in samenwerking de uitvoering van de WSW hadden belegd bij bedrijfsmatig opererende SW-bedrijven, die waren opgezet onder de Wet Gemeenschappelijke Regeling (GR). Op deze wijze creëerde men voldoende kritische massa qua aantal medewerkers om zo (commerciële) opdrachten uit de markt te kunnen halen. In Groningen bestaan zeven SW-bedrijven. Meerdere gemeenten zijn/waren eigenaar en waren vertegenwoordigd in de algemeen en dagelijkse besturen van die bedrijven. Door gemeentelijke herindelingen in Groningen is bij een aantal bedrijven de structuur gewijzigd en is het SW-bedrijf nu onderdeel van de totale gemeentelijke organisatie. In onderstaande tabel worden de SW-bedrijven weergegeven, wat hun organisatievorm is, hoeveel mensen een WSW-aanstelling hebben en wat de verhouding intern/extern werkenden is.

Tabel: WSW'ers in- en extern aan het werk

Geregistreerde werkzoekenden (GWU) Noord-Nederland				
oktober 2017 - juli 2019				
naar gemeente per arbeidsmarktregio				
		2017	2018	2019
		December	December	Jul
Oost-Groningen	Midden-Groningen	5.437	4.995	4.754
	Oldambt	3.840	3.456	3.352
	Pekela	1.279	1.193	1.133
	Stadskanaal	2.878	2.622	2.524
	Veendam	2.766	2.568	2.480
	Westerwolde	1.902	1.706	1.639
Noord-Groningen	Appingedam	1.240	1.081	1.053
	Delfzijl	2.441	2.165	2.102
	Het Hogeland	3.348	3.043	2.888
	Loppersum	685	607	581
Westerkwartier	Westerkwartier	3.677	3.423	3.218
Stad Groningen	Groningen	22.912	21.737	21.180
Totaal provincie	Excl. Aa en Hunze, Assen, Noorderveld en Tynaarlo	52405	48596	46904
Arbeidsmarktregio Groningen		63.075	58.915	56.689
Noord-Nederland		136.580	126.999	121.064

Geregistreerde werkzoekenden (GWU) Noord-Nederland				
oktober 2017 - juli 2019				
naar gemeente per arbeidsmarktregio personen met WW-uitkering (een persoon kan meerdere WW-uitkeringen hebben. Het aantal geregistreerde werkzoekenden met een WW-uitkering wijkt daarom af van het aantal WW-uitkeringen)				
		2017	2018	2019
		December	December	Jul
Oost-Groningen	Midden-Groningen	1.305	1.019	859
	Oldambt	782	584	514
	Pekela	253	174	157
	Stadskanaal	623	464	377
	Veendam	594	465	405
	Westerwolde	474	341	315
Noord-Groningen	Appingedam	267	183	143
	Delfzijl	510	365	327
	Het Hogeland	804	653	540
	Loppersum	164	122	103
Westerkwartier	Westerkwartier	1.167	901	735
Stad Groningen	Groningen	4.098	3.338	3.133
Totaal provincie	Excl. Aa en Hunze, Assen, Noorderveld en Tynaarlo	11.041	8.609	7.608
Arbeidsmarktregio Groningen		14.202	11.094	9.796
Noord-Nederland		33.096	25.755	22.170

Geregistreerde werkzoekenden (GWU) Noord-Nederland				
oktober 2017 - juli 2019				
naar gemeente per arbeidsmarktregio personen met bijstandsuitkering (een bijstandsuitkering is een gezinsuitkering. Dat betekent dat er meerdere personen onder dezelfde bijstandsuitkering kunnen vallen)				
		2017	2018	2019
		December	December	Jul
Oost-Groningen	Midden-Groningen	2.321	2.438	2.430
	Oldambt	1.913	1.879	1.886
	Pekela	595	618	620
	Stadskanaal	1.182	1.151	1.216
	Veendam	1.198	1.235	1.240
	Westerwolde	686	719	713
Noord-Groningen	Appingedam	563	552	553
	Delfzijl	1.262	1.211	1.233
	Het Hogeland	1.391	1.397	1.391
	Loppersum	302	292	279
Westerkwartier	Westerkwartier	1.140	1.320	1.325
Stad Groningen	Groningen	12.804	12.898	12.927
Totaal provincie	Excl. Aa en Hunze, Assen, Noorderveld en Tynaarlo	25.357	25.710	25.813
Arbeidsmarktregio Groningen		29.391	30.375	30.406
Noord-Nederland		61.486	62.682	62.197

Geregistreeerde werkzoekenden (GWU) Noord-Nederland				
oktober 2017 - juli 2019				
naar gemeente per arbeidsmarktregio personen met Wajong-uitkering (dit betreft dus niet alle Wajong-uitkeringen; alleen personen met een Wajong-uitkering en arbeidsvermogen staan als werkzoekende geregistreerd)				
		2017	2018	2019
		December	December	Jul
Oost-Groningen	Midden-Groningen	657	651	644
	Oldambt	491	479	465
	Pekela	172	187	170
	Stadskanaal	502	503	492
	Veendam	422	403	413
	Westerwolde	242	238	246
Noord-Groningen	Appingedam	171	173	175
	Delfzijl	223	226	233
	Het Hogeland	452	426	418
	Loppersum	80	90	89
Westerkwartier	Westerkwartier	467	458	453
Stad Groningen	Groningen	2.408	2.349	2.309
Totaal provincie	Excl. Aa en Hunze, Assen, Noorderveld en Tynaarlo	6.287	6.183	6.107
Arbeidsmarktregio Groningen		7.444	7.351	7.279
Noord-Nederland		15.635	15.453	15.315

Geregistreerde werkzoekenden (GWU) Noord-Nederland				
oktober 2017 - juli 2019				
naar gemeente per arbeidsmarktregio personen met WIA- of WAO-uitkering (dit betreft dus niet alle WIA- en WAO-uitkeringen; alleen personen met een WIA- of WAO-uitkering en arbeidsvermogen staan als werkzoek- ende geregistreerd)				
		2017	2018	2019
		December	December	Jul
Oost-Groningen	Midden-Groningen	384	302	295
	Oldambt	247	199	183
	Pekela	107	82	70
	Stadskanaal	234	180	161
	Veendam	220	172	170
	Westerwolde	200	160	153
Noord-Groningen	Appingedam	96	77	73
	Delfzijl	162	130	111
	Het Hogeland	260	185	184
	Loppersum	50	37	35
Westerkwartier	Westerkwartier	259	190	177
Stad Groningen	Groningen	963	771	706
Totaal provincie	Excl. Aa en Hunze, Assen, Noorderveld en Tynaarlo	3.182	2.485	2.318
Arbeidsmarktregio Groningen		3.891	3.110	2.909
Noord-Nederland		7.727	6.370	5.989

